

Analize de politici publice cu impact asupra mediului și dezvoltării durabile

# Analize de politici publice cu impact asupra mediului și dezvoltării durabile

Arpad TODOR  
(Coordonator)



 Wolters Kluwer  
Romania

Wolters Kluwer  
Romania

 Wolters Kluwer  
Romania

ANALIZE DE POLITICI PUBLICE CU IMPACT  
ASUPRA MEDIULUI ȘI DEZVOLTĂRII DURABILE

---

Arpad TODOR (coordonator)





**Wolters Kluwer**  
Romania

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**Analize de politici publice cu impact asupra  
mediului și dezvoltării / Arpad Todor (coord.) ;  
Andrada Nimu, Alexandra Diaconescu, Maria Chiper,  
Raluca Toma. - București : Wolters Kluwer, 2014**

Bibliogr.

ISBN 978-606-677-004-0

I. Todor, Arpad (coord.)  
II. Nimu, Andrada  
III. Diaconescu, Alexandra  
IV. Chiper, Maria  
V. Toma, Raluca

32.01

**Wolters Kluwer România**

tel.: 031.224.4150

fax: 031.224.4101

[redactie@wolterskluwer.ro](mailto:redactie@wolterskluwer.ro)

[www.wolterskluwer.ro](http://www.wolterskluwer.ro)

Bdul. Tudor Vladimirescu nr. 22,  
Green Gate, et. 6

Sector 5, București 050881

Editura Wolters Kluwer România este  
recunoscută de Consiliul Național al Cercetării  
Științifice din Învățământul Superior

Copyright © 2014 – Toate drepturile rezervate Editurii Wolters Kluwer România. Nicio parte din această publicație nu poate fi reproducă, arhivată sau transmisă sub nicio formă prin niciun mijloc electronic, mecanic, de fotografiere, de înregistrare sau oricare altul fără permisiunea anterioară în scris a editorului, cu excepția cazului în care se citează pasaje în lucrări științifice și celelalte excepții permise de Legea nr. 8/1996, privind dreptul de autor și drepturile conexe, la articolele 33, 34, 35.

Arpad TODOR  
(coordonator)

Andrada NIMU

Maria CHIPER

Alexandra DIACONESCU

Raluca TOMA

# ANALIZE DE POLITICI PUBLICE CU IMPACT ASUPRA MEDIULUI ȘI DEZVOLTĂRII DURABILE



Wolters Kluwer  
Romania

---

Coordonatorul dorește să le mulțumească colegilor de la *Centru pentru Politici Durabile Ecopolis* și *Asociația Salvați Dunărea și Delta*, în special lui Costel Popa, care a inițiat și susținut o colaborare consistentă. Laviniei Andrei și lui Liviu Gheorghe le mulțumește pentru oportunitatea de a lucra în cadrul proiectului *Spre o Economie Verde cu Emisii Reduse de CO<sub>2</sub> –SEVER-CO<sub>2</sub>*, în care a fost elaborat materialul *Zero emisii –ghid de politici publice pentru societatea civilă*. De asemenea, colegelor Maria Chipper, Raluca Toma, Andrada Nimu și Alexandra Diaconescu cu care a lucrat direct în elaborarea acestor studii pe parcursul ultimilor ani. Mulțumiri deosebite Florenței pentru sfaturi, critici, sprijin și înțelegere.

---

# CUPRINS

INTRODUCERE / 7

CAPITOLUL 1. „Zero emisii – ghid de politici publice pentru societatea civilă” / 15  
**Arpad Todor**

CAPITOLUL 2. Implicațiile schimbărilor comportamentale  
asupra schimbărilor de mediu / 33  
**Andrada Nimu**

CAPITOLUL 3. Studii de caz în combaterea poluării în România, Europa și Asia / 39  
**Alexandra Diaconescu**

CAPITOLUL 4. Analiza taxelor de mediu în România / 45  
**Arpad Todor**

CAPITOLUL 5. Investițiile de mediu în România / 70  
**Arpad Todor (autor principal), Maria Chiper (coautor)**

CAPITOLUL 6. Considerații despre Strategia Națională  
de Dezvoltare Durabilă / 103  
**Arpad Todor**

CAPITOLUL 7. ADI – Deșeuri: Starea de fapt / 108  
**Arpad Todor (autor principal), Maria Chiper (coautor)**

CAPITOLUL 8. Calitatea apei în București / 141  
**Arpad Todor (autor principal), Raluca Toma (coautor)**

BIBLIOGRAFIE / 159



# INTRODUCERE

Modelul de dezvoltare economică contemporan nu este unul sustenabil. În ultimele două decenii s-a ajuns la o conștientizare a faptului că activitatea umană poate genera schimbări ireversibile asupra mediului înconjurător, epuizarea resurselor neregenerabile și distrugerea unor biosisteme esențiale pentru existența vieții pe Terra. În același timp, s-a conștientizat faptul că sunt necesare eforturi susținute pentru generarea unor schimbări fundamentale în felul în care activitățile economice sunt gândite și implementate, astfel încât bunăstarea societății contemporane să nu fie obținută cu prețul distrugerii șanselor unui trai mai bun pentru generațiile viitoare. Conceptul de *dezvoltare sustenabilă* surprinde filosofia acestui nou mod de a gândi raportul dintre oameni și mediul înconjurător. Această abordare presupune restructurarea patternului de folosire a resurselor naturale astfel încât activitățile economice să se afle într-un echilibru sustenabil cu sistemele ecologice care susțin viața pe pământ, astfel încât resursele naturale să nu fie distruse sau consumate în totalitate. Mai mult, gândirea în termenii dezvoltării sustenabile presupune că orice decizie de politică publică va lua în considerare și efectele directe și indirecte ale respective măsuri, în special prisma felului în care sunt afectate deciziile umane cu privire la folosirea lor.

În contextul nevoii presante de adoptare a modelului de creștere economică la un pattern sustenabil, volumul de față își propune să reprezinte un ghid pentru actualii și viitorii experți în politici publice care acoperă domenii de activitate cu impact semnificativ asupra mediului. Volumul reunește o serie de studii realizate în ultimii 4 ani în cadrul unor colaborări ale autorilor cu Centru pentru Politici Durabile Ecopolis<sup>1</sup>, Asociația Salvați Dunărea și Delta, și Fundația Terra Mileniul III<sup>2</sup>. Studiile, în ciuda eterogenității lor, împărtășesc preocuparea pentru analiza stării de fapt din diverse domenii ale activității umane care afectează direct sau indirect mediului și oferirea de recomandări pentru ameliorarea situației existente. De asemenea, din punct de vedere metodologic, fiecare dintre studii are o construcție diferită întrucât nivelul de analiză necesar pentru identificarea mecanismelor cauzale care explică situația existentă variază în funcție de fiecare domeniu. În continuare sunt expuse principalele puncte abordate în cadrul fiecărui capitol și cele mai importante concluzii.

În **Capitolul 1** este reluat o parte din conținutul ghidului de politici publice pentru societatea civilă – Zero emisii, ghid creat cu scopul de a reprezenta un instrument de lucru util pentru *societatea civilă* interesată de implicarea activă în transpunerea dezideratelor privind protecția mediului în procesul de proiectare și implementare al *politicilor publice* care operaționalizează politicile de mediu. Ghidul a fost realizat pentru a veni în întâmpinarea nevoii de a înțelege complexitatea proceselor implicate de întreg ansamblul de activități presupus de o implicare activă și eficientă a societății civile în stabilirea direcțiilor de acțiune și demararea întregului lanț de activități prin care instituțiile responsabile întreprind măsurile necesare pentru realizarea unei politici de sectoriale

<sup>1</sup> Studiile care stau la baza Cap. 4, Cap. 5, Cap. 6, Cap. 7 și Cap 8. sunt accesibile la: <http://www.ecopolis.org.ro/studii#p=1>

<sup>2</sup> Studiul care stă la baza Cap. 1, Cap. 2. și Cap. 3 este accesibil în varianta inițială la: <http://zeroemisii.ro/2014/07/03/zero-emisii-ghid-de-politici-publice-pentru-societatea-civila/>

care să integreze cerințele politicilor de mediu asumate. Capitolul abordează în mod specific problematica politicilor publice destinate operaționalizării politicii europene de transformare a economiei contemporane într-una cu emisii de CO<sub>2</sub> scăzute.

În **Capitolul 2** sunt prezentate o serie de cercetări recente cu privire la modul în care intervențiile menite să motiveze schimbarea de comportament au dus spre reducerile emisii de GHG în trei domenii de resurse: transport, consum de apă și climă. Cunoașterea stimulentei la care răspund oamenii, și modul prin care aceștia își pot schimba comportamentul atunci când problematica de mediu este conștientizată sunt extrem de importante deoarece oferă indivizilor un loc central în luarea deciziilor și reprezintă un mod direct de implicare activă în viața comunității. În acest sens, organizațiile societății civile pot deveni factori importanți în crearea de stimulente pozitive, în crearea campaniilor de informare cu scopul educării populației, generarea de feedback, promovarea bunelor practici, creșterea responsabilității și analiza modului în care politicile publice satisfac nevoile cetățeanului. Aceste măsuri se pot implementa la nivelul cetățenilor, al instituțiilor publice, companiilor private sau altor actori non-guvernamentali, prin obținerea de informații utile și evaluarea rezultatelor a modului prin care politicile publice care reglementează activitățile cu efect asupra emisiilor de CO<sub>2</sub> afectează indivizii la nivelul comunității. Ca punct de pornire, se are în vedere articolul „Reducing Greenhouse Gas Emissions Through Behavioral Change, An Assessment of Past Research On Energy Use, Transportation and Water Consumption” (Markowitz și Doppelt 2009) în care sunt sistematizate câteva strategii care pot fi extrem de utile în posibilele proiecte și direcții implementate de organizațiile societății civile interesate de problematica de mediu și care vizează formularea de politici publice. Articolul prezintă aceste strategii, arată punctele tari și slabe ale acestora și identifică pașii prin care organizațiile societății civile se pot implica în viața cetățenilor, dincolo de cadrele legale existente.

Studiile de caz prezentate în cadrul **Capitolului 3** au ca scop principal explorarea diverselor acțiuni favorabile procesului de reducere a emisiilor de CO<sub>2</sub>. În acest sens, am analizat trei materiale din zone geografice diametral opuse: (1) de la nivelul României mai exact zona de Centru a țării, (2) din Asia cu zona de studiu Hong Kong cât și (3) din Europa, organizațiile ONU. Prima secțiune surprinde raportul privind emisiile de gaze cu efect de seră în contextul schimbărilor climatice, studiu realizat în regiunea de Centru a României dar și a gradului de vulnerabilitate a mediului înconjurător la factorii de poluare. De asemenea, autorii urmăresc analizarea documentului strategic în vederea valorificării energiilor regenerabile locale, cum ar fi: biomasa, energia hidro/microhidro, energia solară. În mediana subcapitolului este descris ghidul privind reducerea emisiilor pentru perioada 2015-2050 în Hong Kong. Datorită deteriorării calității aerului, conform datelor oficiale din zona studiată, efecte negative nu întârzie să apară. Astfel, s-a accentuat gradul de îmbolnăvire al populației, s-a înregistrat o scădere a productivității dar și o creștere a ratei mortalității. În acest sens, experții chinezi încearcă să răspundă la o singură întrebare: Care sunt soluțiile pentru scăderea emisiilor? În rândurile ce urmează veți observa efortul depus de autori pentru a schița un plan de acțiune în șase pași care să conducă la realizarea scopului urmărit. În ultima secțiune studiată veți observa efortul la nivel european depus de organizații ale ONU. Consacrata strategie ONU, recunoscută pentru strictețea metodologiei de calcul a emisiilor sub numele de „*Protocolul de gaze cu efect*

de seră”, urmărește aceeași cauză globalizată însă pornind de la exemplul de bune practici, acceptând și respectând obiectivele specifice premergătoare neutralității climatice. Efortul depus de către cetățenii conștienți, experiența în domeniu, know-how-ul specialiștilor, studiile și ghidurile, bazele de date statistice, realizarea directivele europene, planurile de acțiune imediată, reprezintă o bază importantă în redactarea viitoarelor politicilor publice de mediu însă esențial este ca această expertiză să fie folosită de factorii relevanți, implicați atât în procesul legislativ cât și în procesul de implementare. Buna colaborare între organizațiile societății civile și instituțiile publice este singura șansă ca politicile aprobate să fie realiste și mai ales implementabile.

**Capitolul 4 – Analiza taxelor de mediu** este dedicat prezentării evoluției încasărilor din taxele de mediu și a analizei principalilor factori care au influențat nivelul foarte scăzut de colectare în cazul multor taxelor. Studiul pleacă de la premise că o creștere a încasărilor din *taxele de mediu* ar trebui să reprezinte o prioritate pentru România, mai ales în contextul crizei bugetare din ultimii doi ani și a recomandărilor UE de schimbare a accentului dinspre taxarea muncii (unde România are o fiscalitate foarte ridicată) înspre taxarea consumului și a poluării. În schimb, România realizează printre cele mai mici încasări din *taxe de mediu* ca procent din PIB, atât la nivel general cât și pe cele trei grupe principale: *taxe pe energie*, *taxe pe transport* și *taxe de poluare și folosire a resurselor*. Mai mult, România este singura țară din cele zece țări postcomuniste care au devenit membre ale UE în care încasările din *taxele de mediu* ca procent din PIB au scăzut după începerea procesului de negociere cu UE în 1999. Această situație este cauzată de faptul că pentru majoritatea taxelor de poluare încasările sunt insignifiante în raport cu baza de venit. De exemplu, este estimat că, în ce privește colectarea taxei de 1% din valoarea masei lemnoase introduse într-un proces de prelucrare, evaziunea fiscală este de minimum 50%, iar în privința taxei de 1 RON/Kg pentru fiecare anvelopă vândută, evaziunea fiscală este de minim 75%. Autorul studiului arată că menținerea unor taxe pe energie mici nu pare să fi avut nici o consecință pozitivă. România continuă să dețină economia cea mai ineficientă din punct de vedere energetic din Europa, dar în același timp nu înregistrează exporturi deosebite în domenii cu o intensitate energetică mare. Între 2000 și 2006 nu s-a înregistrat decât un progres infim în domeniul eficienței energetice, România producând doar 67 Euro pentru fiecare tonă de combustibil consumată, în comparație cu 108 Euro în celelalte țări postcomuniste membre ale UE și 184 Euro în vechile membre ale UE.

În secțiunea dedicată analizei evoluției încasărilor Administrației Fondului pentru Mediu se arată că în ciuda realizării unor progrese în domeniul finanțării unor programe de prevenire a impactului activităților umane asupra mediului, slaba colectare a veniturilor destinate Fondului pentru Mediu afectează capacitatea României de a-și îndeplini obligațiile în domeniul protecției mediului. Se impune o discuție urgentă cu privire la modul în care instituțiile statului abilitate să colecteze taxe pentru AFM pot fi determinate să-și îndeplinească obligațiile legale cu un grad mai mare de eficiență. De asemenea, se arată faptul că evoluția capacității instituționale a Administrației Fondului pentru Mediu reprezintă cel mai important indicator cu privire la interesul autorităților române pentru promovarea unei capacități de finanțare a proiectelor destinate limitării impactului activităților umane asupra mediului înconjurător.



**Capitolul 5** prezintă cel de-al doilea studiu axat pe analiza financiară a domeniului politicilor de mediu, în special domeniul care ține de *Investițiile de mediu în România* realizate de principalele surse de finanțare din acest domeniu: Administrația Fondului pentru Mediu (AFM) și POS Mediu. Analiza evoluției bugetului de cheltuieli realizat de Administrația Fondului pentru Mediu (AFM) arată că instituția nu reușește să cheltuiască decât o mică parte din bugetul pe care îl are la dispoziție, cu procentaje de realizare a prevederilor bugetare în 2007 și 2008 de doar 19% și respectiv 20.55%, și un maxim de 39.20% în 2009. Cu excepția anului 2008, încasările la Fondul de Mediu (FM) au crescut în fiecare an cu procente între 10% și 64%. În schimb procentajul de realizare a previziunilor bugetare variază între 37% și 60%. Acest fapt reflectă ineficiența metodologiei de realizare a acestor previziuni. Pentru majoritatea domeniilor în care au fost depuse proiecte, rata de aprobare a proiectelor este deosebit de scăzută, variind între 2.7% în 2010 și 21.2% în 2009. În cazul a 12 din cele 21 de categorii de finanțare nu au fost realizate sesiuni de depunere de proiecte în 2009 și 2010.

Analiza cheltuielilor din cadrul Programului Operațional Sectorial – Mediu ne arată faptul că Doar 2% din cei 5,437 miliarde de Euro alocați de POS Mediu au fost cheltuiți între 2007 și 2010. La sfârșitul lui 2010, România a atins un stadiu de contractare de 43% din totalul sumei disponibile prin POS Mediu, procent care o situează la mijlocul clasamentului în rândul noilor membre ale UE. Până în februarie 2011 au fost aprobate și a început finalizarea a 20 de sisteme de management integrat al deșeurilor și proiecte de reabilitare a zonelor poluate (acoperind 46.80% din suma disponibilă).

În **Capitolul 6**, Considerații despre *Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă a României (SNDDR)*, se realizează o scurtă trecere în revistă a reflectării în cadrul strategiei a celor mai importante domenii de politici de mediu din punct de vedere al finanțărilor oferite prin cadrul AFM și POS-Mediu. Analiza ne arată faptul că domeniul taxării de mediu, unul dintre cele mai importante instrumente la dispoziția statului pentru urmărirea obiectivelor de dezvoltare durabilă, este menționat în SNDDR de patru ori și doar în mod secundar. De asemenea, Fondul de Mediu este menționat de doar două ori (ca sursă de fonduri pentru programele de mediu), fără a fi realizată o minimă discuție cu privire la direcțiile strategice care ar trebui urmate de această instituție și felul în care poate fi maximizat rolul AFM în atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă în domeniul protecției mediului. Nu în ultimul rând, în domeniul investițiilor de mediu, SNDDR nu face decât să prezinte angajamentele și derogările negociate de România prin Tratatul de Aderare și să prezinte obiectivele prezente în *Programul Operațional Sectorial de Mediu al României 2007-2013*. Astfel, SNDDR regroupează o serie de obligații asumate de România precum și o serie de obiective care se regăsesc în alte documente, fără a se constitui într-un ghid practic pentru implementarea acestora.

**Capitolul 7, ADI-Deșuri: Starea de fapt** analizează evoluțiile din cadrul uneia dintre cele mai importante componente ale POS-Mediu și a fost realizat în cadrul proiectului *Rețeaua Națională a Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară*<sup>3</sup>. Autorii realizează o radiografie a evoluțiilor din ultimii ani a ADI-urilor din domeniul managementului deșeurilor și încearcă

<sup>3</sup> În redactarea formei finale a studiului, autorii au beneficiat și de concluziile extrase din seria de șapte întâlniri de lucru cu reprezentanții Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară care se ocupă de gestionarea deșeurilor în județele incluse în fiecare regiune de dezvoltare desfășurate în perioada iulie-august 2011.

identificarea unor potențiale soluții la problemele identificate. Este realizată o analiza sistematică a informațiilor obținute din chestionarele distribuite ADI-urilor, a cadrului legal, a documentelor de constituire și funcționare a ADI-urilor, concluziilor din cadrul celor șapte întâlniri regionale.

Prin Capitolul de negociere în cadrul Tratatului de aderare la Uniunea Europeană, 22 Mediu, România și-a asumat o serie de obligații detaliate cu privire la standardele de management al deșeurilor. În urma mai multor analize a devenit clar faptul că îndeplinirea obligațiilor asumate de România în domeniul managementului deșeurilor nepericuloase este imposibilă fără implementarea unor Planuri Județene de Management Integrat al Deșeurilor. Totuși, datorită faptului că estimările realizate de studiile de fezabilitate plasau costurile măsurilor necesare pentru implementarea Sistemelor de Management Integrat al Deșeurilor județene la 40-120 milioane de Euro, finanțarea acestor lucrări era imposibilă până în momentul în care România putea avea acces la fondurile structurale. Odată cu finalizarea și aprobarea POS Mediu 2007-2013 de către Comisia Europeană în iulie 2007 (primul POS aprobat), prin Axa prioritară 2.1 au fost alocate 1167.7 milioane Euro în scopul dezvoltării sistemelor de management integrat al deșeurilor. De asemenea, în conformitate cu cerințele de menținere a unui interlocutor unic în relația cu finanțatorul, la nivelul fiecărui județ instituția beneficiară a acestor fonduri urma să fie Consiliul Județean. În conformitate cu principiile enunțate în legea 215/2001, fiecare consiliu local sau județean al unei comune sau oraș participante într-un ADI trebuie să ia deciziile privind „darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei sau orașului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii” [art. 38 alin. (5) lit. a)].

Toate caracteristicile discutate anterior fac ca ADI-urile să reprezinte entități ale căror funcționare eficientă să depindă în mod critic de interesul, determinarea și capacitate decizională rapidă a tuturor unităților care le compun. Întrucât aceste structuri deliberative au fost impuse fără consultare și fără a li se explica rolul lor, în multe cazuri reprezentanții comunităților locale au reacționat cu reticență, neînțelegând necesitatea aderării la aceste structuri asociative. Comunicarea defectuoasă sau chiar lipsa de comunicare între CJ și celelalte APL-uri cu privire la necesitatea dezvoltării proiectelor pentru SJMID-uri a generat amânări datorate refuzului unor primari de asociere la ADI în absența unei expuneri clare a liniei de continuitate între fostele investiții pe deșeuri implementate la nivel județean și local finanțate din fonduri europene și noile investiții prevăzute în proiect. Condiționarea asocierii la ADI fie de amplasarea investițiilor prevăzute în proiect pe teritoriul localităților conduse de aceștia, fie din contră, de promisiunea că anumite investiții de proiect nu se vor realiza în localitățile lor, precum stațiile de transfer sau depozitele municipale. O altă serie de blocaje a apărut ca urmare a implementării unor proiecte anterioare finanțate prin alte programe, proiecte care au crescut gradul de acoperire a sistemelor de colectare a deșeurilor la un grad mai mare din județ, au scăzut urgența pentru implementarea SJMID-urilor. Nu în ultimul rând, progresul programului s-a blocat datorită refuzului unor administrații publice locale de a semna adeziunea, datorită unor disensiuni politice. De asemenea, prevederea conform căreia la nivelul tuturor județelor va exista un tarif unic a condus la o serie de discuții în mai multe județe.

Spre deosebire de capitolele anterioare, Capitolul 6, *Calitatea apei în București*, prezintă o analiză punctuală asupra gestionării resurselor de apă și a impactului asupra calității

vieții în cadrul celei mai mari localități din România. Pentru realizarea acestui studiu, în august 2011, echipa Centrului pentru Politici Durabile Ecopolis a testat calitatea apei<sup>4</sup> la 8 robinete de bloc din București. Din 10 probe efectuate în 8 apartamente diferite din cele 6 sectoare, 3 probe au prezentat anomalii, dintre care 2 au fost din același loc. Aceste rezultate se pot datora stării țevelor din bloc sau unor lucrări la rețea.<sup>5</sup> Anomaliile constatate sunt în contradicție cu testările constante realizate de Apa Nova București (ANB) și Direcția de Sănătate Publică a Municipiului București. Calitatea apei potabile furnizate în București este testată lunar, majoritatea punctelor de colectare fiind aceleași. Doar rareori sunt detectate nereguli. Analiza a subliniază faptul că, calitatea apei pe magistralele de distribuție nu este același lucru cu calitatea apei de la robinet. Chiar dacă apa pompată de către ANB este conformă normelor legale<sup>6</sup>, există posibilitatea ca starea țevelor din bloc (pentru care este responsabilă asociația de locatari) sau din cămin să aibă un impact negativ asupra calității apei de la robinetul unui apartament. Alterarea calității apei potabile odată cu trecerea prin conductele din bloc poate reprezenta un risc serios pentru sănătatea consumatorilor. Astfel, chiar dacă înlocuirea țevelor vechi din sistemul blocului e o problemă a asociațiilor de locatari din respectivele blocuri, credem că este necesar să atragem atenția, prin intermediul unei campanii de conștientizare, asupra problemelor care pot fi cauzate de amânarea înlocuirii conductelor vechi. Nu în ultimul rând, autorii au calculat faptul că apa de la robinet este de 250 de ori mai ieftină decât apa îmbuteliată<sup>7</sup> și are un impact ecologic de 300 ori mai mic.<sup>8</sup> Totuși, în ciuda condițiilor economice dificile, în 2011 românii au consumat 54.5 litri pe cap de locuitor la un preț mediu de 1.2 RON/l.<sup>9</sup> Conform aceleiași evaluări, aproximativ 60% din locuitorii capitalei consumând apă îmbuteliată zilnic. Parte din acest consum este justificat de presupusa calitate proastă a apei de la robinet. Astfel, autorii concluzionează faptul că în ciuda acestei percepții, calitatea apei potabile furnizate prin sistemul public în România era, chiar și înainte de aderarea României la Uniunea Europeană, în mare proporție în conformitate cu normele europene (peste 95% la toți parametrii măsurați). Conform testărilor oficiale, peste 99% din probleme prelevate din rețeaua de distribuție a apei din București îndeplinesc standardele legale de calitate.

Analizând problema epurării apelor uzate, cercetarea subliniază faptul că înainte de deschiderea stației de epurare Glina, regiunea București-Ilfov avea cel mai redus procent

<sup>4</sup> Probele prelevate de echipă au fost analizate la un laborator privat de analiză a calității apei (vezi anexa).

<sup>5</sup> Lucrările sunt efectuate de către Apa Nova și, de regulă, acestea sunt semnalate locatarilor prin intermediul unor afișe la intrarea în bloc.

<sup>6</sup> Conform DSPMB, până în septembrie, din probele efectuate în anul 2011, 99,9% au înregistrat rezultate corespunzătoare standardelor, restul având un conținut prea scăzut de clor.

<sup>7</sup> Tarife ApaNova pentru apă potabilă: 3,86 lei/ mc (fără TVA); 4,79 lei/ mc (TVA inclus). Conform unei evaluări recente realizate de Rio Bucovina (vezi articolul la: <http://www.capital.ro/detalii-articole/stiri/rio-bucovina-nr-3-pe-piata-de-ape-minerale-la-anul-consumului-de-apa-va-creste-intre-3-s.html>), prețul mediu la raft în 2011 a fost de aproximativ 1,2 lei/litru.

<sup>8</sup> Consumul apei de la robinet necesită utilizarea unei cantități mult mai scăzute de energie pentru a fi filtrată și distribuită decât apa îmbuteliată.

<sup>9</sup> Conform unei evaluări recente realizate de Rio Bucovina (vezi articolul la: <http://www.capital.ro/detalii-articole/stiri/rio-bucovina-nr-3-pe-piata-de-ape-minerale-la-anul-consumului-de-apa-va-creste-intre-3-s.html>), consumul apă îmbuteliată din România a ajuns în 2011 la un volum de circa 12 mil. de hectolitri, adică aproximativ 54.5 litri pe cap de locuitor. Valoarea pieței de apă îmbuteliată a ajuns în 2011 la 1,4 miliarde de RON (325. mil. euro).

de epurare din țară (doar 9% din totalul apei deversate). Chiar dacă situația s-ar ameliora până la finalizarea celei de-a doua etape, a proiectului de la Glina, Bucureștiul continuă să reprezinte un poluator al apelor de suprafață. Ținând cont de faptul că pe întregul program POS Mediu nu au fost rambursați de către CE decât 1,89%<sup>10</sup> din sume, cel mai mic procent de pe toate programele sectoriale, este puțin probabil că România va reuși să implementeze toate investițiile prevăzute până în 2018 astfel încât să-și îndeplinească obiectivele asumate prin Tratatul de Aderare. Mai mult, proiectul pentru București prevăzut prin POS Mediu este printre cele mai întârziate proiecte. Fără eforturi și investiții considerabile România nu va putea să-și respecte angajamentul către UE de a asigura stații de tratare pentru toate orașele până în 2018.

---

<sup>10</sup> Ministerul Afacerilor Europene, Stadiul absorbției Fondurilor Structurale și de Coeziune, 30 septembrie 2011.



# CAPITOLUL 1

## „Zero emisii – ghid de politici publice pentru societatea civilă”

*Arpad Todor*

Întrucât politicile de mediu se implementează în marea lor majoritate în mod direct sau indirect prin intermediul unor instituții, înțelegerea felului în care aceste instituții funcționează este esențială pentru ca eforturile de promovare a unor politici de mediu să poată avea succes. Astfel, se dorește oferirea unui set de instrumente prin care să ușureze munca celor care doresc să determine anumite schimbări și să eficientizeze folosirea resurselor limitate de care beneficiază organizațiile societății civile.

Pentru familiarizarea cu țintele asumate pentru următorii ani la nivelul UE, ținte care sunt obligatorii pentru România, în prima secțiune trecem în revistă cadrul legal relevant la nivelul UE și sistematizăm proiecțiile cu privire la efectele pe care implementarea acestui cadru legal, precum și a progresului tehnologic, ar trebui să le aibă asupra emisiilor de CO<sub>2</sub> la nivelul UE.

Pentru a oferi un ghid care să servească la schițarea unui plan de acțiune pentru influențarea situației existente într-un domeniu, în secțiunea a treia sunt analizate elementele definitorii ale unei politici publice – **etapele analitice, identificarea obiectivelor și a opțiunilor, analiza impactului, monitorizare și evaluare**. De asemenea, prin prezentarea instrumentelor prin care **societatea civilă poate fi parte a procesului** de creare sau modificare a unei politici publice dorim să ajutăm la identificarea celui set de activități prin care se poate obține un efect maxim cu resurse relativ limitate.

### 1. Politici ale UE în domeniul reducerii emisiilor de CO<sub>2</sub>

În această secțiune sunt prezentate în mod sintetic politicile Uniunii Europene privind reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub> și instrumentele de natură legislativă puse la dispoziția Statelor Membre astfel încât să se asigure atingerea obiectivului general angajat la nivel internațional.

Obiectivul final al Convenției cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (UNFCCC) constă în stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră din atmosferă la un nivel care să prevină interferențe antropice periculoase cu sistemul climatic, având ca țintă limitarea creșterii temperaturii globale cu cel mult 2°C față de perioada preindustrială. Efectele negative ale schimbărilor climatice reprezintă un risc tot mai serios pentru ecosisteme, producția alimentară, atingerea dezvoltării durabile precum și pentru sănătatea și securitatea umană. Potrivit studiilor de specialitate sunt necesare reduceri substanțiale ale emisiilor, cu cel puțin 50% sub nivelul anului 1990, până în anul 2050.

Combaterea schimbărilor climatice se poate realiza prin două direcții de acțiune:

1. reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub>, și
2. adaptarea la efectele schimbărilor climatice.

## 1.1 Cadrul legal relevant la nivelul UE

Emisiile de gaze cu efect de seră sunt rezultatul activității antropice. În orice țară industrializată, sectorul energetic are cea mai mare contribuție în totalul emisiilor de gaze cu efect de seră, contribuție evidențiată (și verificabilă) în Inventarul Național al gazelor cu efect de seră.

La Consiliul European din martie 2007, Uniunea Europeană s-a angajat să transforme Europa într-o economie eficientă din punct de vedere energetic, cu emisii scăzute de gaze cu efect de seră. S-a luat decizia unui angajament ferm și independent ca, până la încheierea unui acord global pentru perioada de după 2012, Uniunea Europeană să reducă cu 20% emisiile de gaze cu efect de seră față de nivelul anului 1990, până în anul 2020. De asemenea, pachetul prevede măsuri de creștere a ponderii energiilor regenerabile în consumul final brut de energie de 20% până în anul 2020, față de anul de referință 2005.

În Anexa nr. 1 este realizată o scurtă prezentare a documentelor de reglementare prevăzute în acest pachet. De asemenea, sunt prezentate și o serie de alte reglementări care se adresează direct reducerii emisiilor de CO<sub>2</sub>.

Din scurta trecere în revistă a reglementărilor europene se poate constata că decizia luată cu privire la reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub> poate fi pusă în aplicare prin mai multe instrumente de politici publice, unele cu valoare de obligativitate, altele dând posibilitatea Statelor Membre, în funcție de condițiile interne, să dezvolte politici publice la nivel național astfel încât să fie atinse angajamentele de țară asumate.

- **Directivă, cu caracter obligatoriu, care instituie un mecanism de piață**, ca în cazul EU-ETS; se referă la producătorii de energie electrică și termică și la marii consumatori de energie (Directiva 2003/87/CE<sup>1</sup>), extinderea domeniului pentru alte sectoare și alte gaze (Directiva 2009/29/CE<sup>2</sup>); sectorul aviației a intrat sub prevederile acestui mecanism prin adoptarea Directivei 101/2008/CE<sup>3</sup> de amendare a directivei din anul 2003. Pentru a nu introduce distorsiuni pe piață, sistemul este unitar la nivelul UE, din 2013 regulile de alocare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră, cele de verificare fiind aceleași pentru toate instalațiile din spațiul comunitar;
- **Directivă care stabilește angajarea diferențiată pentru sectorul producției de energie** pentru atingerea unei ținte comune respectiv, ținta de 20% din consumul final brut de energie să fie asigurat din surse regenerabile, până în anul 2020. Conform Directivei 2009/28/CE; aceasta dă posibilitatea Statelor Membre să dezvolte strategii proprii pentru atingerea angajamentului de țară, în funcție de condițiile interne. O reglementare din domeniul deșeurilor, Directiva 1999/31/CE<sup>4</sup> poate constitui un instrument pentru atingerea țintei angajate deoarece este prevăzută obligativitatea colectării gazului de depozit (depozitele cu deșeuri biodegradabile) și utilizarea acestuia pentru producția de energie;

<sup>1</sup> [http://www.anpm.ro/directiva\\_200387ce\\_privind\\_schema\\_de\\_comercializare\\_a\\_certificatelor\\_de\\_emisii\\_de\\_ges-140](http://www.anpm.ro/directiva_200387ce_privind_schema_de_comercializare_a_certificatelor_de_emisii_de_ges-140)

<sup>2</sup> [http://www.anpm.ro/directiva\\_200387ce\\_a\\_parlamentului\\_european\\_i\\_a\\_consiliului4\\_a\\_instituit\\_un\\_sistem\\_de\\_comercializare\\_a\\_cotelor\\_de\\_emisie\\_de\\_gaze\\_cu\\_efect\\_de\\_sera\\_in\\_cadrul\\_comunitatii\\_sistemul\\_comunitar\\_pentru\\_a\\_prom-170](http://www.anpm.ro/directiva_200387ce_a_parlamentului_european_i_a_consiliului4_a_instituit_un_sistem_de_comercializare_a_cotelor_de_emisie_de_gaze_cu_efect_de_sera_in_cadrul_comunitatii_sistemul_comunitar_pentru_a_prom-170)

<sup>3</sup> [http://www.mmediu.ro/protectia\\_mediului/schimbari\\_climatice/2\\_Pachet/directiva\\_2008\\_101\\_RO.pdf](http://www.mmediu.ro/protectia_mediului/schimbari_climatice/2_Pachet/directiva_2008_101_RO.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/05/2012-05-17\\_Directiva\\_1999\\_31.pdf](http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/05/2012-05-17_Directiva_1999_31.pdf)

- **Decizie care stabilește angajarea diferențiată pentru sectoarele non – ETS**, potrivit Deciziei 409/2009/CE<sup>5</sup> care stabilește țintele de țară pentru anul 2020 și reguli de raportare și cooperare între Statele Membre. Această decizie dă posibilitatea fiecărui Stat Membru să-și stabilească propriile opțiuni de strategii sectoriale care să contribuie la creșterea economică în condiții de emisii reduse de CO<sub>2</sub>. Decizia 162/2013/UE<sup>6</sup> stabilește traiectoria anuală a emisiilor de gaze cu efect de seră, pentru perioada 2013-2020, alocate Statelor Membre, pentru sectoarele non – ETS.
- **Directivă cu caracter normativ** stabilește categoriile de instalații care trebuie să aplice tehnologiile de captare și stocare a dioxidului de carbon și condițiile de autorizare din punct de vedere al mediului pentru acestea, astfel cum sunt prevăzute în Directiva 2009/31/CE<sup>7</sup> (ex. centrale termoelectrice cu putere instalată de peste 300 MW).
- **Regulamente care stabilesc standarde de produs** care stabilesc limitele emisiilor de CO<sub>2</sub> pentru vehicule rutiere (Regulamentul 443/2009/CE<sup>8</sup> pentru autoturismele noi și Regulamentul 510/2011/CE<sup>9</sup> pentru vehicule utilitare ușoare).

## 1.2 Analiza proiecțiilor pentru perioadele 2020-2030-2050

În această secțiune trecem în revistă Raportul Comisiei Europene cu privire la trendurile până în anul 2050 în domeniile energiei, transportului și al emisiilor de gaze cu efect de seră, în special CO<sub>2</sub>. Ne concentrăm pe acele componente ale raportului Comisiei Europene în care sunt prezentate o serie de scenarii posibile cu privire la evoluția emisiilor de CO<sub>2</sub> până în anul 2050 în domeniile energiei, transportului și al emisiilor de GHG. Proiecțiile sunt realizate sub forma unor scenarii de referință (cele anterioare au fost realizate în 2009).

Autorii raportului notează că una din schimbările cele mai semnificative din ultimii ani constă în explozia exploatărilor gazelor de șist și creșterea estimărilor cu privire la rezervele existente de petrol. Astfel, evaluările cuprinse în raport au trebuit rectificate față de anii trecuți pentru a lua în calcul o probabilă scădere a prețului combustibililor convenționali. O altă modificare semnificativă față de evaluările din 2009 ține de dezvoltarea mai rapidă decât estimările inițiale ale tehnologiilor destinate panourilor solare, dar și o dezvoltare mai încetinită a dezvoltărilor tehnologice destinate CCS și a eolienelor poziționate în apă. Nu în ultimul rând, dezastrul ecologic cauzat de accidentul nuclear de la Fukushima au produs o schimbare de percepție semnificativă cu privire la tehnologia nucleară (European Commission 2013,9).

De asemenea, autorii raportului apreciază faptul că politicile publice adoptate atât la nivelul UE, dar și la nivelul fiecărei țări în parte, în special prin intermediul politicilor industriale, ale campaniilor de informare, ale investițiilor în cercetare și dezvoltare, implementarea unor instrumente de taxare specifice vor putea crește în mod considerabil

<sup>5</sup> <http://www.lexex.ro/Decizia-409-2009-94632.aspx>

<sup>6</sup> <http://www.lexex.ro/Legea-162-2013-126964.aspx>

<sup>7</sup> [http://www.emissions-euets.com/attachments/214\\_ccs%20directive.pdf](http://www.emissions-euets.com/attachments/214_ccs%20directive.pdf)

<sup>8</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_for\\_goods/motor\\_vehicles/interactions\\_industry\\_policies/mi0046\\_ro.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/motor_vehicles/interactions_industry_policies/mi0046_ro.htm)

<sup>9</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=RO&t=PDF&f=PE%20106%202013%20INIT>



viteza de adoptare a noilor tehnologii prin eliminarea sau măcar limitarea incertitudinilor legate de investițiile în aceste tehnologii noi. Astfel, autorii argumentează că orice politică publică trebuie să țină cont de faptul că agenții (individuali, comerciali sau statali) au un stimulent în adoptarea unor tehnologii noi în momentul când acestea sunt mai eficiente din punct de vedere al costurilor energiei. Modelul PRIMES este bazat pe deciziile individuale ale actorilor care produc și consumă energie și pe evoluțiile prețurilor la diferite tipuri de carburant (European Commission 2013, 35). De asemenea, ritmul de adoptare a unor noi tehnologii depinde și de dezvoltarea infrastructurii și reglementărilor aferente, factori care sunt puternic influențați de politicile guvernamentale (European Commission 2013, 20).

Asumsiile<sup>10</sup> privind dezvoltările în domeniul politicilor publice influențează în mod sensibil estimările din raport. În acest sens simularea realizată se bazează doar pe acele politici și măsuri adoptate la nivelul Statelor Membre până în aprilie 2012, inclusiv țintele obligatorii pentru care s-a obținut acordul. Unul din cele mai importante acte din domeniu este Directiva privind Eficiența Energetică (European Commission 2013, 20).<sup>11</sup> Per ansamblu, aceste politici publice, alături de implementarea noilor tehnologii având ca scop creșterea eficienței energetice ar trebui să conducă la o scădere continuă a emisiilor de CO<sub>2</sub> până la nivelul anului 2050 (vezi tabelul 1). Sectorul a cărei evoluții ar trebui să conducă în cea mai mare măsură la aceste schimbări ar trebui să fie cel al producerii de energie. Acest proces se va petrece prin scăderea constantă a intensității producerii de CO<sub>2</sub> în producerea de energie. Alte schimbări tehnologice cu impact semnificativ ar trebui să fie creșterea penetrării CHP, creșterea folosirii de biomasă în cogenerare și introducerea tehnologiilor CCS. Simularea relevă faptul că prin implementarea Directivei privind limitele superioare de emisii de CO<sub>2</sub> prin sistemul ETS ar trebui să ajungă la 95% din nivelul mediu pentru perioada 2004-2006 (European Commission 2013, 32). Se estimează o creștere constantă a prețurilor ETS de la 10€'10/tCO<sub>2</sub> în 2020, la 35€'10/tCO<sub>2</sub> în 2030 la 100€'10/tCO<sub>2</sub> în 2050. (European Commission 2013, 19)

<sup>10</sup> Principalele asumții ale modelelor realizate: populația, creștere economică (cu o estimare medie de 1.6% la nivelul UE – 2% la nivelul României), evoluția veniturilor la nivel de gospodărie, - au fost luate în considerare 22 de sectoare din fiecare membru al UE: 10 industrii energofage, 6 industrii cu un consum redus de energie, 3 sectoare de servicii, construcții, agricultură și sectorul de producere a energiei. De asemenea, raportul a luat în considerare o foarte probabilă scădere a forței de muncă, factor care va crea o presiune suplimentară în direcția introducerii unor tehnologii de înaltă eficiență. Se estimează că sectorul serviciilor va ajunge să reprezinte 78% din GDP-ul la nivelul UE până în anul 2050. (EU Commission 2013,14)

Evoluțiile prețurilor diferitelor surse de energie reprezintă unul din factorii determinanți cu privire la trendul folosirii fiecăruia dintre aceste surse, dar și a investițiilor probabile în fiecare din aceste sectoare (EU Commission 2013, 16). Raportul folosește rezultatele proiectului PROMETHEUS în care a fost realizată o estimare a evoluției acestor prețuri până în anul 2050. Așa cum ne arată graficul 6. în ciuda creșterii rezervelor confirmate de petrol, se estimează o creștere constantă a prețului petrolului până în anul 2050, în timp ce prețul gazelor naturale și al cărbunelui de import vor cunoaște un trend ușor ascendent. Totuși, conform autorilor raportului prețul gazelor de naturale se va stabili la un nivel care va face ca costurile mari pentru exploatarea gazelor de șist să poată fi acoperite cu succes (EU Commission 2013, 17).

<sup>11</sup> Estimările cu privire la evoluția emisiilor de CO<sub>2</sub> au fost făcute pe baza asumției că Emission Trading Scheme, directiva Renewable Energy Sources, Effort Sharing Decision, Energy Efficiency Directive și alte politici sectoriale vor fi implementate în liniile convenite de către statele membre.

**Tabelul nr. 1 – Efectul politicilor adoptate asupra consumului de energie**  
(European Commission 2013, 30 – Table 3)

|                                                                                    | 2020   | 2030   | 2050   |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| Consumul de energie primară – modificări în procente de la anul de referință 2007* | -16,8% | -21,0% |        |
| Consumul de energie primară – modificări în procente față anul de referință 2011*  | -2,5%  | -1,3%  | -1,2%  |
| Consumul intern brut – modificări în procente din 2005**                           | -9,2%  | -12,1% | -11,1% |
| Consumul de energie primară – modificări în procente din 2005                      | -9,9%  | -13,0% | -11,8% |

\*Orizont de timp a anului de referință 2007 cu scenariul pentru 2030;

\*\*În anul 2005 s-a înregistrat vârful consumului de energie din UE

Raportul subliniază că dincolo de influența disponibilității unei resurse și a prețului relativ cu alte resurse, promovarea tehnologiilor care cresc eficiența energetică are un efect major cu privire la tipul de resursă care este folosită. Astfel, autorii au luat în considerare o serie de dezvoltări probabile a tehnologiei care vor avea loc în următorii ani:

- Creșterea de eficiență energetică în domeniul utilizării finale (integritate termică de clădiri, iluminat, aparate electrice, cu motor drive-uri, pompe de căldură etc.)
- Energia regenerabilă centralizată și descentralizată, generarea de energie electrică, în încălzire directă și aplicații de răcire, precum și pentru amestecarea
- cu benzină sau motorină.
- centralelor pe cărbune, gaz supercritic avansat combinat instalații cu ciclu și CHP.
- Captarea și stocarea carbonului CO<sub>2</sub> (CSC).
- Energia nucleară, inclusiv 3 și 4-a generație.
- Rețelele de transport și distribuție avansate și contorizarea inteligentă.
- Plug-in hibrid și baterie de vehicule electrice / complete, atât pentru transportul rutier de călători și de marfă transport (vehicule utilitare ușoare).
- Îmbunătățiri în motoarele convenționale în transport. (European Commission 2013, 19)

De asemenea, raportul estimează că pentru a ajunge să respecte reglementările cu privire la emisiile de CO<sub>2</sub> pentru Light Duty Vehicles (LDVs) și alte vehicule comerciale LCVs producătorii vor trebui să introducă motoare din ce în ce mai eficiente. În special în domeniul transporturilor de călători se estimează o îmbunătățire cu 21% până în 2020 și cu 35% până în 2030 în raport cu anul 2005. De asemenea, IATA (The International Air Transport Association) și-a propus un țel ambițios de a obține o reducere medie de 1.5% a emisiilor de gaze cu efect de sera până în 2020, iar până în anul 2050 aceste emisii ar trebui să scadă la 50% față de nivelul anului 2005 (European Commission 2013, 40).<sup>12</sup> În paralel, prin impunerea unor standarde privind emisiile de CO<sub>2</sub> pentru vehiculele personale și transferul de la motoare pe benzina către cele diesel se va putea obține o scădere a consumului total de petrol până la nivelul anului 2030 (European Commission 2013, 41).

De asemenea, în domeniul evoluțiilor tehnologiilor de capturare și stocarea a emisiilor de CO<sub>2</sub> în cadrul procesului de producere de energie electrică sunt prevăzute ameliorări mici până la nivelul anului 2030, când procentul de CO<sub>2</sub> captat ar ajunge la

<sup>12</sup> „Protecția Mediului.”

[http://www.iata.org/pressroom/facts\\_figures/fact\\_sheets/pages/environment.aspx](http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/pages/environment.aspx).

doar 1%, proiecțiile arătând că ulterior ne putem aștepta la o accelerare a implementării acestor tehnologii. Până în 2050 se estimează că procentul va ajunge la 48% (European Commission 2013, 51). De asemenea, analiza relevă că în conformitate cu actualele tendințe emisiile sectorului energetic vor scădea cu 14% până în 2020 în raport cu anul 2005, scădere care va atinge 19% în 2030 și 29% până în 2050.

În schimb, generarea de energie în centralele termale convenționale este estimată să scadă în mod constant până în anul 2030, ulterior urmând a se stabili. În acest context, introducerea de CCS prin construirea primelor centrale experimentale până în anul 2020 va determina un progres consistent începând abia cu anul 2030. Se estimează că până la nivelul anului 2050 capacitatea totală a centralelor de tip CCS va ajunge la 38GW, capacitate care ar necesita o capacitate totală de stocare de aproximativ 670Mt de CO<sub>2</sub> (European Commission 2013, 50).

În domeniul transportului se preconizează că emisiile totale vor scădea cu 8% până în 2050, iar intensitatea de carbon urmează să scadă doar puțin datorită faptului că transferul către mașinile alimentate electric se va produce într-un orizont de timp mai lung. În schimb, emisiile industriei aviatice se preconizează că vor crește, iar introducerea folosirii pe scară largă a bio-kerosenului va fi încheată până la nivelul anului 2035. De asemenea, în domeniul transportului cu navale de marfă se estimează continuarea creșterii emisiilor de carbon în următorii ani, în special pentru HGVs (European Commission 2013, 52). Astfel, se estimează că scăderile de emisii de CO<sub>2</sub> datorită scăderii intensității producerii de CO<sub>2</sub> va fi foarte importantă în domeniul sectorului rezidențial, în special prin ameliorarea designului clădirilor noi, construirea lor după principii eco, incluzând EED. Efectul cumulată al acestor măsuri în combinație cu reducerea poluanților și alte politici la nivel național vor conduce la o scădere a intensității producerii de CO<sub>2</sub> cu 17% până în 2020, și vor ajunge la 32% până în 2050 (European Commission 2013, 51). În sectorul terțiar se estimează obținerea unor progrese semnificative în reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub> în special datorită creșterii prețului carburanților și a implementării unor politici stricte de impunere a unor standarde de eficiență energetică ridicată. Reducerea intensității de carbon<sup>13</sup> în acest sector este prognozată să crească de la 24% la 36% și 46% față de 2005 în anii de referință 2020, 2030 și 2050 (European Commission 2013, 51-52). Atunci când se analizează predicțiile cu privire la evoluțiile tuturor tipurilor de emisii de CO<sub>2</sub> se constată faptul că zonele afectate de ETS vor cunoaște o reducere mult mai rapidă a emisiilor de CO<sub>2</sub>. De asemenea, în timp ce emisiile vor scădea semnificativ în domeniul producerii de energie pentru consum, acestea vor crește în domeniul transporturilor (European Commission 2013, 53).

## 2. Strategii și aspecte legislative relevante din România

În această secțiune ne concentrăm efortul în direcția sintetizării celor mai importante direcții asumate de România în atingerea țintelor angajate privind reducerea emisiilor de gaze cu efect (direct sau indirect) prin intermediul Strategiilor adoptate. Legislația națională reprezintă transpunerea legislației europene. Considerăm că este necesară cunoașterea și familiarizarea organizațiilor societății civile cu legislația națională, care transpune legislația europeană, inclusiv, cu documentele de planificare sectorială (strategii, planuri). În acest sens, prezentăm succint care sunt obiectivele Strategiei în următoarele

<sup>13</sup> A unit of measure. The amount of carbon emitted by a country per unit of Gross Domestic Product. Definiție: [http://ro.termwiki.com/EN:carbon\\_intensity](http://ro.termwiki.com/EN:carbon_intensity)

domenii: energie, spațiul locativ (consumator de energie), transport și deșeuri, pornind de la Strategia națională privind schimbările climatice.

**(1) Strategia Națională a României privind Schimbări Climatice 2013-2020<sup>14</sup>** – ținând cont de politica europeană în respectarea tratatelor internaționale<sup>15</sup>, aceasta este structurată în două părți distincte: (1) reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în vederea atingerii obiectivelor naționale asumate și (2) adaptarea la efectele schimbărilor climatice<sup>16</sup>.

În ceea ce privește emisiile de CO<sub>2</sub> din **energie**, câteva dintre obiectivele propuse de Strategie sunt: dezvoltarea unei strategii sectoriale privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră; valorificarea resurselor de energie regenerabilă; promovarea sistemelor inteligente pentru producerea, transportul, distribuția și consumul energiei electrice, promovarea cogenerării de înaltă eficiență, îmbunătățirea eficienței energetice prin aplicarea programului național de eficiență energetică în sectoarele încălzirii urbane, al reabilitării clădirilor publice și al iluminatului public (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 9), realizarea de investiții în instalații și echipamente pentru întreprinderile din industrie care să conducă la economii de energie, creșterea eficienței energetice în sectorul agricultură; proiectarea ecologică care va contribui la atingerea obiectivului stabilit la nivel comunitar de creștere a eficienței energetice cu 20% până în 2020 (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 10); captarea și stocarea dioxidului de carbon (Carbon Capture and Storage – CCS; continuarea campaniilor de informare a populației și mediului de afaceri privind importanța creșterii eficienței energetice prin informarea și educarea consumatorilor casnici, dezvoltarea unor centre de informare pentru eficiență energetică (similare celui deschis la Cluj în 2011) și promovarea Contractului de performanță energetică (CPE) și a companiilor ESCO în sectorul public și a managementului energetic în industrie (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 11).

În ceea ce privește **transportul**, reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub> ar trebui să aibă o abordare integrată și eficientă raportată la costuri, îmbinând inovația din domeniul tehnologic și utilizarea biocarburanților, dar și implicarea factorilor de decizie și a consumatorilor în ceea ce privește schimbarea de atitudini și adoptarea unor viziuni pe termen lung (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, 12). Se are în vedere reducerea **transportului rutier de marfă** și a **transportului feroviar** prin dezvoltarea infrastructurii feroviare și intermodale, precum și utilizarea autovehiculelor care au un impact de mediu redus<sup>17</sup>, autovehicule cu altă sursă de energie (hibride, electrice, cu hidrogen etc.) (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 14). Se are în vedere și promovarea sistemelor de transport inteligent (STI) pentru traficul de călători și mărfuri, reducerea intensității energetice și diminuarea emisiilor de gaze cu

<sup>14</sup> [http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/10/2012-10-05-Strategia\\_NR-SC.pdf](http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/10/2012-10-05-Strategia_NR-SC.pdf)

<sup>15</sup> În special Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice, 1992 ratificată prin Legea nr. 24/1994 prin care se propune ca țintă o scădere a emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 50% până în 2050 (Ministerul Mediului și al Pădurilor 2012, 3).

<sup>16</sup> Politica Națională de reducere a GES este în concordanță cu cea europeană în sensul în care se dorește o asigurare a operatorilor economici de a participa la aplicarea schemei de comercializare a certificatelor de emisii de GES, precum și „adoptarea unor politici și măsuri la nivel sectorial în așa fel încât la nivel național emisiile GES aferente acestor sectoare să respecte traiectoria liniară a limitelor de emisie stabilite prin aplicarea Deciziei nr. 406/2009/CE” (2012, 7).

<sup>17</sup> Autovehiculele care au un impact de mediu redus sunt vehicule echipate cu motoare convenționale (cu ardere internă), dar cu emisii poluante foarte reduse; autovehicule echipate cu motoare convenționale (cu ardere internă), care utilizează parțial sau integral combustibili alternativi (în general biocarburanți lichizi, biogaz, GPL, GNC etc.);

efect de seră. Informațiile furnizate de calculul amprente de  $\text{CO}_2$  în selectarea variantelor de proiectare pentru lucrările de reabilitare și modernizare, eco-achizițiile publice, utilizarea tehnologiilor din domeniul energiilor regenerabile, modernizarea centralelor termice existente și/sau înlocuirea acestora cu centrale cu randamente superioare, modernizarea parcului de utilaje grele folosite pentru întreținerea cailor ferate sunt de asemenea obiective importante (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 15). În ceea ce privește **transportul aerian**, acesta a fost inclus în schema de comercializare a certificatelor de emisii printr-un amendament la Directiva 2003/87/CE transpusă în legislația națională prin H.G. nr. 399/2010 de modificare și completare a H.G. nr. 780/2006; printre măsurile identificate se numără: îmbunătățirea managementului de transport; optimizarea rutelor de zbor; îmbunătățirea eficienței utilizării combustibilului de aviație cu cel puțin 2%/an; informarea corespunzătoare a operatorilor aerieni cu privire la noile tehnologii promovate la nivel internațional; participarea la mecanismele flexibile în condițiile respectării prevederilor legale; și promovarea prognozată a utilizării combustibililor alternativi. (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 16).

**Spațiul locativ și dezvoltarea durabilă** reprezintă un potențial de reducere al emisiilor de gaze GES. Conform Strategiei (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 19), în anul 2012 existau aproximativ 8,1 milioane de proprietari de locuințe și 4,85 milioane de locuințe. Reducerea emisiilor în sectorul rezidențial este preconizată la 41,5% până în 2020, față de media 2001–2005, conform Planului Național de Acțiune pentru Eficiență Energetică. Ca obiective specifice amintim îmbunătățirea performanței termice a clădirilor, prin aplicarea Programului național de eficiență energetică ca mijloc de stimulare a participării efective a sectorului privat, prin două mecanisme de finanțare (1) Programul de reabilitare termică a clădirilor<sup>18</sup> și (2) printr-un nou mecanism de creditare „vizând blocurile de locuințe și clădirile de locuit unifamiliale, cât și montarea echipamentelor pentru utilizarea surselor regenerabile de energie” (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 19). Alte obiective sunt: încurajare a dezvoltării de proiecte ce vizează casele ecologice, casele pasive și/sau active, program demarat în 2010; modernizarea infrastructurii de transport și distribuție a energiei termice în sisteme centralizate prin Programul Termoficare 2006–2015 căldură și confort extins până în 2020; Programul de sprijin pentru îmbunătățirea eficienței energetice în clădirile ocupate de persoanele cu venituri reduse demarat în 2011, în vederea creșterii performanței energetice la 40 de clădiri (grădinițe, creșe, dispensare, azile de bătrâni, case etc.) din comunități cu venituri reduse, având ca țintă reducerea costurilor pentru consumul de combustibil (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 20); programe de încurajare a consumatorilor pentru achiziționarea de articole electrice și electrocasnice cu eficiență energetică crescută; reducerea consumului de apă, programe de educare și conștientizare a populației; creșterea suprafețelor de spații verzi în zonele urbane și periurbane – prin îmbunătățirea legislației privind amenajarea teritoriului și urbanismul (Ordinul 7/2011) (Ministerul Mediului și Pădurilor 2012, p. 21).

De asemenea, Strategia abordează problematica **adaptării la schimbările climatice**, prezentând următoarele acțiuni la nivel național: actualizarea scenariilor climatice; susținerea activităților de cercetare în domeniul schimbărilor climatice și crearea unei baze naționale de date privind schimbările climatice; estimarea costurilor schimbărilor climatice pentru fiecare sector prioritar; elaborarea unei Agende Naționale de Adaptare la

<sup>18</sup> Unde finanțarea executării lucrărilor se va asigura în proporție de 50% din alocații de la bugetul de stat, 30% din fonduri de la bugetele locale și 20% din fondurile asociațiilor de proprietari” (2012, p. 19)

Efectele Schimbările Climatice și integrarea ei în politica actuală și viitoare; elaborarea și implementarea unei campanii pentru creșterea conștientizării tuturor actorilor implicați, în special a populației; monitorizarea procesului de adaptare la efectele schimbărilor climatice (Ministerul Mediului și al Pădurilor 2012, 45).

**(2) Strategia națională energetică 2007-2020<sup>19</sup> (HG 1076/2007)** este singurul document aprobat, existând și două variante reactualizate (pentru perioada 2011-2020 și 2011-2035) iar potrivit declarațiilor instituției responsabile pentru domeniul energiei, România și-a propus o nouă variantă a acestei strategii. În ultimul draft, problematica schimbărilor climatice este declarativ amintită, la cap. „obiective prioritare” prin enunțul „introducerea de tehnologii noi cu impact redus asupra mediului și reducerea schimbărilor climatice”.

**(3) Legea nr. 220/2008<sup>20</sup>** pentru stabilirea sistemului de promovare al producerii energiei din surse regenerabile de energie (Monitorul Oficial nr. 743 din 3 noiembrie 2008), a fost republicată în temeiul art. II din Legea nr. 139/2010 privind modificarea și completarea Legii nr. 220/2008 pentru stabilirea sistemului de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie<sup>21</sup>. Această lege transpune Directiva 2009/28/ instituirea, ca instrument de politică publică, schema de ajutor de stat prin cote obligatorii și certificate verzi. Multele modificări pe care le-a suportat acest act normativ în ultimul an, inclusiv actele normative subsecvente fac dovada alegerii unei opțiuni de politică publică, fără o analiză privind impactul aplicării schemei de ajutor de stat. Legea a luat în considerare doar aspectele privind stimularea investițiilor în domeniul producerii de energie din surse regenerabile, nu și impactul asupra mediului de afaceri (întreprinderile care utilizează energia) și a cetățenilor, nefiind analizat gradul de suportabilitate al mediului de afaceri și a celui social cu privire la costurile suplimentare cu certificatele verzi (refectate în factura de energie electrică).

**(4) Strategia de transport intermodal din România în 2020 și Strategia de transport durabil 2007-2013 și 2020, 2030** sunt documente de planificare în domeniul transporturilor care nu au fost materializate cu un Master Plan.

**(5) Strategia națională de gestionare a deșeurilor pentru perioada 2014-2020<sup>22</sup>** (HG nr. 870/2013) are înscris la cap. „obiective prioritare” poz (6) „corelarea politicilor de gestionare a deșeurilor cu cele privind schimbările climatice”. Teoretic, la nivel de principii privind conținutul unui document de planificare, strategia are capitol de obiective generale, specifice, acțiuni și indicatori de monitorizare.

În continuare prezentăm care este rolul autorităților publice și al societății civile în proiectarea și implementarea politicilor publice destinate reducerii emisiilor de CO<sub>2</sub>, pentru a veni în întâmpinarea legislației europene și naționale. Această secțiune sintetizează modul în care se stabilește agenda, pasul în care sunt luate în considerare toate potențialele probleme care pot face obiectul unei politici publice; apoi se are în vedere identificarea, formularea și structurarea celor mai relevante posibile opțiuni de realizare a unei politici publice, modul în care se formulează opțiunile de politici publice, modul prin care se implementează opțiunile de politici publice, precum și cum se monitorizează și se evaluează politicile publice.

<sup>19</sup> [http://www.minind.ro/energie/strategia\\_energetica\\_a\\_romaniei\\_2007\\_2020.pdf](http://www.minind.ro/energie/strategia_energetica_a_romaniei_2007_2020.pdf)

<sup>20</sup> [http://www.cdep.ro/proiecte/2008/100/70/9/leg\\_pl179\\_08.pdf](http://www.cdep.ro/proiecte/2008/100/70/9/leg_pl179_08.pdf)

<sup>21</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 474 din 9 iulie 2010, dându-se textelor o nouă numerotare

<sup>22</sup> [http://mmediu.ro/new/wp-content/uploads/2014/01/2014-01-28\\_SNGD\\_HG\\_870\\_2013.pdf](http://mmediu.ro/new/wp-content/uploads/2014/01/2014-01-28_SNGD_HG_870_2013.pdf)

### 3. Rolul instituțiilor și rolul societății civile în proiectarea și implementarea politicilor publice destinate reducerii emisiilor de CO<sub>2</sub>

Analiza din secțiunile anterioare relevă faptul că organizațiile societății civile, cu foarte puține excepții, nu pot contribui în mod direct la implementarea politicilor de mediu cu un potențial relevant asupra reducerii emisiilor de CO<sub>2</sub>. În acest context, parteneriatul cu instituțiile responsabile este fundamental pentru obținerea unor efecte importante în direcția dorită.

Întrucât reprezintă schema de acțiune folosită în mod contemporan de instituțiile publice din România, vom folosi pașii prezentați în *Ghidul privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central*<sup>23</sup> (2004). Scopul acestui ghid a fost de a ajuta responsabilii în instituțiile publice din România să planifice într-un mod corect și să implementeze ciclul de activități presupus de modificarea unei politici publice. Conform autorilor, rolul ghidul este de a: „Sistematiza activitățile specifice procesului politicilor publice; Crește coerența și eficiența procesului de politici publice; Îmbunătățește modul în care sunt elaborate și formulate politicile publice în cadrul instituțiilor guvernamentale; Coopta reprezentanți ai societății civile în procesul politicilor publice; Reduce probabilitatea de contestare a actelor normative prin care sunt implementate politicile publice.” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 3) Prin analiza pașilor descriși în cadrul acestui ghid, vom reliefa modalitățile în care organizațiile societății civile se pot implica în diferite etape și modalitățile cele mai eficiente prin care pot să influențeze acest proces, în funcție de caracteristicile speciale ale diferitor stadii. Prezentăm caracteristicile procesului de stabilire a agendei, detaliile privind Identificarea, formularea și structurarea celor mai relevante posibile opțiuni de realizare a unei politici publice, iar ulterior analizăm în detaliu pașii necesari în formularea opțiunii de politici publice. În ultimele două sub-secțiuni analizăm modalitățile în care organizațiile societății pot influența procesele de implementare și evaluare a politicilor publice.

#### 3.1. Stabilirea agendei

În cadrul primei etape se identifică setul de probleme pe care dorim să le rezolvăm prin activitățile ulterioare. Teoretic, în acest stadiu sunt luate în considerare toate potențialele probleme care pot face obiectul unei politici publice, urmând ca din acest set de probleme să fie filtrate un număr limitat care vor face obiectul procesului de creare sau revizuire a unei politici publice. În contextual specific al politicilor publice care urmăresc reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub>, odată cu integrarea în Uniunea Europeană, România și-a asumat și implementarea în mod proactiv a tuturor politicilor adoptate la nivelul UE în scopul atingerii Țintelor stabilite la nivelul UE. În acest context, nivelul de definire a problemelor în acest domeniu este unul destul de avansat. Chiar dacă în mod teoretic o țară poate opta pentru gândirea unor politici publice care să contribuie în mod suplimentar la reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub>, în mod practic acest lucru este fezabil doar în măsura în care implementarea celorlalte politici convenite la nivelul UE este destul de avansată. În cazul specific al României, capacitatea instituțională destul de scăzută în comparație cu țările vechi membre ale UE, face ca principalele deziderate care să trebuiască să fie urmărite să țină de implementarea la timp și fără sincope a directivelor și normelor UE.

<sup>23</sup> [http://www.mmediu.ro/organizare/upp/manuale\\_ghiduri/ghid\\_SGG\\_politici%20publice.pdf](http://www.mmediu.ro/organizare/upp/manuale_ghiduri/ghid_SGG_politici%20publice.pdf)



Conform Manualului (Secretariatul General al Guvernului 2004, 8) procesul de filtrare a problemelor „constă în analiza efectuată asupra diferitelor probleme și alegerea celor care urmează să fie înscrise pe agenda instituției guvernamentale.” Astfel, organizațiile societății civile pot juca un rol proactiv în împingerea în poziții superioare pe agenda publică a problematicei de mediu în general și a necesității implementării unor măsuri care să grăbească atingerea de către România a țintelor de reducere a emisiilor de CO<sub>2</sub> în diferite activități sectoriale. Pentru a putea juca un rol important în această fază este necesar ca organizațiile să beneficieze de aportul unor persoane care au o bună înțelegere a problematicei la nivel sectorial și care de asemenea au o înțelegere profundă a contextului instituțional, economic, social și politic din România și, nu în ultimul rând, cunoașterea domeniului schimbărilor climatice. Existența unor coaliții de organizații care să reunească expertiză din domenii conexe poate suplini existența unor resurse limitate la nivelul organizațiilor individuale. Principala contribuție care poate fi adusă în acest stadiu de organizațiile societății civile constă în identificare unor factori care fac ca ordinea în care vor fi abordate anumite probleme să fie diferită față de cea propusă inițial de responsabilii de la nivelul instituțiilor publice.

Atunci când cerințele cu privire la reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub> într-un anumit sector nu sunt formulate la nivel operațional foarte specific, gândirea detaliilor tehnice și a politicilor publice prin care aceste urmează să fie operaționalizată cad în seama actorilor naționali. În special în cadrul unor tehnologii care se află doar la început (ex. instalațiile de captare și stocare a dioxidului de carbon) gradul de incertitudine este deosebit de mare, iar nivelul de expertiză existent este limitat la nivelul tuturor actorilor. În aceste cazuri, experții organizațiilor societății civile pot contribui la procesul de filtrare al problemelor prin gradul superior de înțelegere cu privire la nevoile diferitelor comunități. De exemplu, experții pot identifica oportunități de finanțare sau pot realiza o analiză cu privire la locațiile optime pentru amplasarea unor astfel de facilități. De asemenea, printr-o analiză comparativă a pașilor urmați de diferite alte țări a căror experiență este relevantă pentru România se poate identifica acel mix de politici publice care poate permite o implementare rapidă a unor soluții care să conducă la îndeplinirea cu succes a unora din obligațiile asumate.

În ultima etapă a procesului de stabilire a agendei are loc procesul de formulare a problemei într-un limbaj oficial și asumarea agendei de către instituțiile publice responsabile, bineînțeles cu acordul factorului politic. Chiar dacă Manualul definește această activitate ca fiind „activitatea prin care o problemă (sau mai multe probleme), odată intrată(e) pe agendă, devin(e) prioritate strategică pentru instituțiile guvernamentale”, (Secretariatul General al Guvernului 2004, 9) în practică această definiție poate induce parțial în eroare. În domeniul emisiilor de CO<sub>2</sub>, dar și în multe alte domenii care sunt reglementate de *aquis-ul comunitar*, statele naționale sunt obligate să transfere în legislația națională toate noile directive adoptate. Așa cum menționam anterior, datorită capacității instituționale limitate, în cazul unor țări precum România, este foarte dificil să presupunem că toate probleme formulate în mod oficial reprezintă în mod real o prioritate strategică a instituțiilor guvernamentale. Dincolo de formulare drept prioritară a unor probleme la nivel de principiu, există nenumărate cazuri în care demararea următorilor pași din procesul de definire a unor politici publice să treneze ani întregi.

Probabil că acesta este punctul în care organizațiile societății civile pot juca cel mai important rol: crearea unei presiuni asupra instituțiilor și factorilor abilitați pentru a duce la trece în următorul stadiu de formulare a politicilor publice este cât se poate de legitimă și se poate realiza printr-un număr efort relativ redus. În acest stadiu este foarte utilă crearea unui



parteneriat cu factorii relevanți, astfel încât aceștia să vadă în aceste organizații un partener și nu un factor de stres suplimentar. În acest sens este necesară înțelegerea faptului că de multe ori persoanele însărcinate cu realizarea procesului de creare a unei politici publice sunt supraaglomerate cu sarcini suplimentare care limitează timpul aflat la dispoziție în mod real. În special funcționarii din cadrul diferitelor ministere și agenții au în general o multitudine de obligații administrative care au în permanență un caracter de urgență.

### ***3.2. Identificarea, formularea și structurarea celor mai relevante posibile opțiuni de realizare a unei politici publice***

Conform Manualului „în această etapă, decidentul politic din cadrul autorității publice inițiatore de proiecte de acte normative urmează să aleagă dintr-o listă de opțiuni de soluții fezabile, pe cea pe care o consideră a fi cea mai potrivită pentru rezolvarea problemei formulate oficial.” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 11) Prima sub-etapă, cea de *generarea a alternativelor de politici publice* este crucială întrucât urmează să limiteze în mod semnificativ paleta de opțiuni disponibilă ulterior. Întrucât această primă selecție se face fără o analiză în profunzime a fiecărei opțiuni, ea depinde în mod fundamental de nivelul de cunoștințe, și de înțelegerea problemei de către grupul care realizează această selecție. Întrucât realizarea acestei prime selecții printr-un proces netransparent este mult mai comodă, de multe ori autoritățile competente aleg să nu caute implicarea unor experți exteriori în această etapă. De asemenea, trebuie ținut cont că în această etapă se poate realiza cea mai ușoară manipulare a procesului în direcția obținerii unor rezultate dorite de către anumiți decidenți. Acest lucru se poate realiza pur și simplu prin alegerea unor opțiuni care să fie nefezabile cu un grad mare de probabilitate alături de opțiunea care este dorită.

Pentru a putea avea o influență relevantă în acest stagi, organizațiile societății civile pot proceda în două feluri: pe de o parte pot să realizeze o analiză a potențialelor opțiuni înaintea celei realizate de către instituțiile competente. Datorită faptului că multe din aceste domenii sunt acoperite de reglementările de la nivelul UE, este mult mai facil să fie identificată perioada când procesul de realizare a unei politici publice va demara. Prin identificare în avans a uneia sau mai multe opțiuni fezabile, organizațiile societății civile pot pune acest opțiuni în dezbatere publică diferitele opțiuni, astfel încât opțiunile avansate să fie mult mai greu de refuzat de a fi luate în calcul de către responsabilii din instituțiile publice.

Atunci când această analiză nu poate fi realizată în avans, este important ca reprezentanții organizațiilor interesate să caute să fie la curent cu stadiul de desfășurare a diferitelor etape a proceselor de politică publică de la nivelul ministerelor. În acest sens, de îndată ce se ajunge în stadiul de formulare a diferitelor opțiuni fezabile aceștia pot interveni cu promptitudine. În acest caz se poate merge chiar pe varianta solicitării realizării unei prezentări publice a tuturor opțiunilor luate în calcul și a motivelor pro-contra identificate pentru fiecare la această primă analiză.

Cea de-a doua sub-etapă constă în analiza fiecărei opțiuni și realizarea unui număr limitat de opțiuni care vor fi luate în considerare pentru următorul stadiu. Această etapă este definită drept „*analiza diferitelor **alternative de soluții** la problema de politici publice, în vederea selectării celor care urmează să devină **opțiuni de politici publice** și să fie supuse deciziei politice în vederea implementării.*” Realizarea acestei a doua etape la un standard de calitate superior depinde în mod fundamental de resursele existente la nivelul instituției responsabile. Întrucât fiecare variantă are probabil ca fundament o literatură de specialitate vastă, consultarea acestei literaturi este necesară pentru o înțelegere în

profundzime a fiecărei opțiuni. În realitate, la nivelul instituțiilor din România de cele mai multe ori această etapă este realizată în mod superficial, prin nealocarea unor resurse de timp suficiente se ajunge în mod inevitabil ca responsabilii să se concentreze doar asupra acelor soluții cu care sunt familiarizați. Întrucât este cel mai probabil ca aceștia să fie familiarizați politicile care sunt deja în implementare, în acest stadiu se manifestă în mod puternic fenomenul denumit *dependență de cale* (*path-dependency*<sup>24</sup>), fenomen care face ca multe din potențialele opțiuni de politici publice care pot fi mai eficiente să nu fie luat în considerare datorită noutății acestora.

În acest caz implicarea organizațiilor societății civile poate ajuta la depășirea acestui obstacol. În primul rând, experții acestor organizații nu sunt acomodați cu rutinele instituționale existente astfel încât pot realiza o evaluare mult mai obiectivă a diferitelor opțiuni. De asemenea, aceste organizații au o flexibilitate mult mai mare în identificarea și implicarea unor experți externi care pot aduce în discuție o opțiune diferită față de cele aflate la îndemână. Ca și în etapa anterioară, capacitatea organizațiilor societății civile de a găsi modalități de comunicare cu factorii responsabili este foarte importantă. Contribuția acestor organizații nu trebuie să apară ca un factor antagonist, sau un efort de identificare a greșelilor, lipsei de eficiență sau incompetenței factorilor responsabili din instituțiile responsabile. În schimb, acestea trebuie să reușească să ușureze activitatea responsabililor din instituții, situație în care acești responsabili vor avea un stimulent rațional de a căuta implicarea acestor organizații și pe viitor.

Cea de-a treia sub-etapă constă în *dezvoltarea propunerii de opțiuni de politici publice și alegerea uneia* (Secretariatul General al Guvernului 2004, 13). Deja la acest stadiu discuția se axează pe identificarea implicațiilor tehnice ale fiecărei soluții și pe analiza de tip cost-beneficiu. Ca și în sub-etapele anterioare, organizațiile societății civile pot avea un impact semnificativ în această analiză atunci când dispun de experți relevanți care pot analiza diferitele soluții sau care chiar pot realiza o analiză tehnică a unor soluții alternative.

### 3.3 Formularea opțiunii de politici publice

Pe măsură ce procesul de elaborare a politicii trece în faza de formulare a opțiunii este necesară formularea unei *strategii cadru* care să fie „*agreată la nivel politic și a cadrului legislativ (unul sau mai multe acte normative) necesar implementării acesteia.*” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 16). În acest moment instituțiile implicate trebuie să identifice cele mai bune soluții legislative care să permită ca implementarea politicii publice să fie în concordanță cu restul cadrului legislativ să nu interacționeze în mod negativ cu alte politici publice. După ce soluția este transpusă într-un proiect de act normativ, conform legislației în vigoare, guvernul are obligația să demareze procesul de consultare a actorilor relevanți (Consiliul Legislativ, alte instituții guvernamentale, grupuri de interesate și societatea civilă).

Conform manualului, elementele componente ale acestei strategii sunt:

- „– **Obiectivele** ce urmează a fi realizate prin implementarea opțiunii de politici publice aleasă la nivel politic;
- **Modificările necesare** în componentele sistemului de management din instituțiile și autoritățile publice centrale: organizaționale, decizionale, informaționale și de metode și tehnici;

<sup>24</sup> <http://www.investopedia.com/terms/p/path-dependency.asp>

- **Resursele** financiare, umane, materiale și informaționale;
- **Acordul și suportul politic** necesar desfășurării activităților corespunzătoare implementării;
- **Instrumentele legislative** care urmează să fie utilizate pentru a implementa respectiva opțiune de politică (ce tipuri de acte normative vor fi folosite și numărul de acte necesar implementării);
- **Planificarea** acțiunilor de evaluare și monitorizare a activităților din cadrul etapei de implementare.” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 16-17)

Una din cele mai importante evaluări care trebuie realizate asupra acestei strategii ține de realismul ei, în special alocarea unor resurse suficiente pentru atingerea obiectivelor. Atunci când există o discrepanță majoră, sesizarea din timp a acestor probleme poate fi adusă în discuția publică de organizațiile societății civile. Pe de altă parte, întrucât în acest stadiu discuțiile se concentrează cu precădere asupra unor aspecte tehnice legate de fezabilitatea și efectele soluției de politici publice alese, capacitatea organizațiilor societății civile de a altera în mod semnificativ direcția aleasă este mai limitată. Totuși, în funcție de tipologia unei probleme, obținerea operării unor modificări asupra draft-ului de act normativ poate produce consecințe importante. În special în domeniul politicilor publice care reglementează activitățile cu efect asupra emisiilor de CO<sub>2</sub>, acest lucru poate fi realizat prin modificare unor parametri tehnici cu privire la calendarul implementării unor măsuri și cu privire la limitele maxime admise pentru unii poluanți/emisii acceptați la în diferite perioade de timp. Analiza legislație europene cu efect asupra emisiilor de CO<sub>2</sub> din activități umane și a prognozelor cu privire la efectele pe care le va genera implementare ne arată că principalii factori care pot afecta viteza cu care vor fi reduse emisiile ține de viteza cu care vor progresa noile tehnologii și viteza de implementare a lor. În special viteza de implementare a unor noi tehnologii mai puțin poluante poate fi afectat în mod substanțial de sistemul de stimulente generat de diferite politici publice.

Întrucât în majoritatea cazurilor de reglementare a folosirii unor tehnologii vor exista actori economici care vor fi afectați, și care vor face lobby pentru obținerea unor amânări, participarea organizațiilor societății civile în cadrul procesului de consultare este foarte importantă. Prin analiza atentă a soluției alese, în special în comparație cu cerințele impuse de *aquis-ul* comunitar, dar și cu soluțiile adoptate de alte țări membre ale UE, se poate realiza o presiune suplimentară în direcția implementării unor soluții care să conducă la un progres rapid și care fie fezabile în același timp.

Un alt aspect foarte important în acest stadiu ține de necesitate verificării actului normativ propus pentru identificare potențialelor *portife* legale, sau alte tipuri de scăpări care în mod voit sau nu pot afecta în mod semnificativ eficiența soluției de politici publice propuse. Istoria post-comunistă ne-a oferit nenumărate exemple de încercări reușite sau nu de a strecura anumite prevederi legale care să genereze ambiguități, neclarități sau excepții care să poată deveni regula.

### 3.4. Implementarea opțiunii de politici publice

A patra etapă în procesul de realizare a unei politici publice „constă în totalitatea activităților prin care o opțiune de politici publice este **pusă în aplicare** prin adoptarea unui act normativ, respectiv prin elaborarea și aplicarea unui plan de acțiune corespunzător” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 19). Atunci când actul normativ rezultă în urma

procesului de consultare este considerat drept satisfăcător, organizațiile societății civile pot juca un rol foarte important – pe care doar puține alți actori interesați îl pot juca – în aducerea pe agenda publică a subiectului și realizarea de activități de advocacy în direcția adoptării într-un termen previzibil al respectivului act normativ. Întrucât tendința de supraaglomerare a agendei Parlamentului face ca multe acte normative să nu ajungă să fie discutate la timp, menținerea unei presiuni constante asupra celor responsabili, în special membrii Comisiilor de specialitate din cele două camere ale Parlamentului este foarte importantă. În acest sens, prezența la lucrările acestor Comisii este foarte importantă, prezență care poate fi solicitată conform cadrului legislativ existent.

O dată cu adoptarea actului normativ, Guvernul României are obligația legală de a adopta normele de aplicare a actului normativ în termen de maximum 30 de zile și de a realiza celelalte elemente ale planului de acțiune pentru transpunerea în efect a respectivului act normativ. Conform *Manualului de Politici Publice*, implementarea actului ar trebui să fie monitorizată printr-o serie de rapoarte care să analizeze stadiul de implementare a diferitelor componente și efectele acestei implementări. În practică, de multe ori acest stadiu nu este realizat datorită faptului că nu sunt clarificate atribuțiile și responsabilitățile legale. De asemenea, este posibil ca resursele aflate la dispoziția instituției care este responsabilă de implementarea unui act să fie pur și simplu limitate.

Implicarea directă a organizațiilor societății civile în acest stadiu poate să asigure menținerea unui grad ridicat de transparență cu privire la respectarea obligațiilor legale de către diferite instituții și factori responsabili. Instrumentul cel mai la îndemână în acest stadiu este reprezentat de realizarea unor cereri de informații conform prevederilor Legii nr. 544/2001 cu privire la informațiile de interes public. Trebuie subliniat faptul că formularea adecvată a cererii de informații este foarte importantă întrucât orice ambiguitate poate fi folosită de funcționarii publici care sunt responsabili de oferire de informații pentru nu oferi informațiile cerute.

Conform Manualului, principalele componente ale aceste etape constau în:

„– **Acțiuni principale** necesare implementării;

- **Termene de realizare (eșalonarea în timp** a acțiunilor);
- **Repartizarea sarcinilor** în cadrul instituției;
- **Rezultatele intermediare** ale activităților desfășurate, precum și a **datei** până la care acestea urmează a fi realizate;
- **Riscurile** pe care le presupun respectivele activități (posibile întârzieri sau piedici ce ar putea apărea pe parcursul desfășurării activităților);
- **Instrumentele de tehnică managerială** care vor fi utilizate pentru obținerea rezultatelor;
- **Cheltuielile estimate** ca necesare pentru desfășurarea acțiunilor;
- **Calendarul raportărilor** ce vor fi făcute decidentului politic din cadrul autorității publice inițitoare. Prezentările sunt similare unor rapoarte periodice și conțin informații cu privire la cursul acțiunilor, precum și rezultatele intermediare obținute.” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 20)

Prin realizarea unei analize detaliate ale acestui plan se pot identifica punctele slabe ale unei abordări, în special datorită faptului că organizațiile societății civile pot avea acces la o serie de informații pe care instituțiile publice nu le dețin. În special în domeniul riscurilor presupuse de diferite activități, organizațiile societății civile pot, în anumite cazuri, evalua în mod mai acurat reacția diferitelor persoane, instituții, firme sau alți actori care sunt afectați de o politică publică, în special metodele de eludare a anumitor obligații.

### 3.5. Monitorizarea și evaluarea politicilor publice

Conform Manualului, această etapă „constă în urmărirea, obținerea informațiilor utile și evaluarea rezultatelor pe tot parcursul procesului politicilor publice” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 22). De asemenea, autorii manualului definesc procesul drept „examinarea sistematică, cu ajutorul metodelor de cercetare specifice, a impactului politicilor publice în raport cu obiectivele propuse pe agenda instituțională” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 23). În această ultimă etapă de monitorizare și evaluare efortul organizațiilor societății civile poate fi concentrat asupra asigurării corectitudinii proceselor de monitorizare și evaluare, precum și asupra faptului că rezultatele acestor procese sunt luate în considerare cât mai rapid și conduc la ameliorările necesare ale cadrului legislativ. Acest lucru este cu atât mai important, cu cât pentru a asigura imparțialitatea evaluării cu privire la efectele unei politici publice, etapa de monitorizare ar trebui realizată de către o entitate independentă. În practică, o bună parte din activitățile de monitorizare sunt realizate tot de instituțiile care implementează politica publică, sau sunt subcontractate de entități care depind de instituția care a elaborat și implementat politica publică – în acest fel gradul lor de independență fiind unul mai redus.

Prin implicare activă în monitorizarea procesului de monitorizare și evaluare, organizațiile societății civile se pot asigura că informațiile obținute prin acest proces pot servi ca o bază adecvată pentru atingerea principalelor scopuri din acest proces:

- „1) **Creșterea responsabilității administrației publice** cu privire la propriile acțiuni și crearea unui cadru prin care să fie posibilă implicarea societății civile (creșterea transparenței actului guvernării);
- 2) **Creșterea eficienței și calității** activităților desfășurate în cadrul administrației publice centrale;
- 3) **Identificarea gradului în care politicile publice sunt orientate și satisfac nevoile cetățeanului;**
- 4) **Însușirea „lecțiilor” învățate** pe parcursul activităților desfășurate în cadrul celorlalte etape ale procesului politicilor publice” (Secretariatul General al Guvernului 2004, 23).

În practică, atât politicienii, dar și instituțiile au tendința de a nu trata foarte serios acest ultim stadiu al procesului de politici publice. Unul din motivele acestei situații ține de limitările importante pe care le-ar impune realizarea unei evaluări imparțiale a efectelor produse de politicile publice implementate anterior. Dacă în cazul politicienilor o evaluare imparțială poate arăta că opțiunea preferată de aceștia nu este cea mai eficientă, în cazul instituțiilor, o evaluare poate arăta ca eficiența politicilor publice realizate până atunci a fost foarte scăzută. Ținând cont de acest aspect, organizațiile societății civile trebuie să verifice cu maximă circumspecție orice evaluare a unei politici publice, verificând în primul rând dacă aceasta a fost realizată în condiții de independență și imparțialitate.

### 3.6 Concluzii

Implementarea la nivel de proces a abordării de politici publice și procesul asociat acesteia este relativ recentă în România, fiind instituționalizată abia prin adoptarea H.G. nr. 775/2005<sup>25</sup> pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central. Prin acest regulament sunt stabilite o serie de „reguli la nivelul administrației publice centrale privind formularea

<sup>25</sup> [http://www.ce-re.ro/upload/hg\\_775\\_2005.pdf](http://www.ce-re.ro/upload/hg_775_2005.pdf)

politicilor publice, definiții (pornind de la problema de politica publică, până la monitorizare și evaluare) cadrul instituțional la nivelul guvernului și al ministerelor) inclusiv în ceea ce privește consultarea societății civile de-a lungul întregului proces. Actul normativ prevede și un formular standardizat de prezentare a politicilor publice. De asemenea, prin H.G. nr. 750/2005<sup>26</sup> s-au stabilit consiliile interministeriale permanente (10), structuri fără personalitate juridică, cu rol de identificare a problemelor, la nivel sectorial, formularea și dezvoltarea/elaborarea documentelor de politici publice care să conducă la soluționarea problemelor identificate. Nu în ultimul rând, prin H.G. nr. 870/2005 a fost adoptată Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale în care sunt ierarhizate.

Ulterior, în anul 2006, prin H.G. nr. 1361/2006<sup>27</sup> s-a adoptat conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării guvernului (hotărâri ale guvernului, ordonanțe de urgență, ordonanțe, proiecte de legi); prin H.G. nr. 219/2010<sup>28</sup> s-au aprobat modificări și completări la Anexa H.G. nr. 1361/2006. Potrivit acestor reglementări, orice proiect de act normativ este însoțit de un instrument de prezentare și fundamentare, sub forma unui formular; formularul ar trebui să conțină informații cu privire la impactul socioeconomic (macroeconomic, mediu de afaceri, mediul social, asupra mediului) care, de cele mai multe ori este formal – „nu este cazul” și niciodată nu are la bază analize documentate.

Analiza cadrului de reglementare al procesului de formulare și implementare de politici publice ne relevă existența unui cadru normativ care permite din punct de vedere formal implicarea activă a organizațiilor societății civile în procesul de creare, implementare, și evaluare a politicilor publice. Pe de altă parte, analiza regulilor generale de formulare a politicilor publice și analizând situația existentă în România se poate constata că procesul este la început, chiar dacă există acte normative care îl instituie. Această situație se datorează poate faptului că administrația publică acordă prioritate transpunerii directivelor europene și mai puțin procesului de implementare detaliată a acestor directive. În acest sens, autorii acestui ghid recomandă tuturor organizațiilor societății civile adoptarea unei atitudini proactive și menținerea unui contact cât mai strâns cu responsabilii din cadrul instituțiilor relevante astfel încât să fie la curent în timp util cu diferitele activități de creare, implementare și monitorizare a diferitelor politici publice.

Materialul de față are ca scop principal să devină un instrument de lucru util pentru organizațiile societății civile care planifică să se implice în influențarea procesului de formulare și implementare al *politicilor publice* din domeniul politicilor de mediu. Primele secțiuni au analizat situația actuală a cadrului legislativ la nivelul UE și al României, și prognozele pentru anii următori, analize care au ca scop familiarizarea cititorului cu cadrul general actual care va influența preponderent evoluțiile din următorii ani în acest domeniu. De asemenea, autorii consideră că este necesară înțelegerea modului în care instituțiile care se ocupă de politicile de mediu funcționează. Așadar, principala concluzie care poate fi extrasă în urma parcurgerii acestor secțiuni ține de faptul că la ora actuală politicile publice adoptate la nivelul UE sunt deosebit de complexe și implică un efort considerabil din partea României pentru a le putea implementa în termenii stabiliți. În aceste condiții, o parte importantă din efortul organizațiilor societății civile trebuie să se concentreze spre monitorizarea transpunerii și implementării adecvate a directivelor europene în

<sup>26</sup> [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.act?ida=58311](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.act?ida=58311)

<sup>27</sup> <http://www.mcsl.ro/Minister/Despre-MCsl/Unitatea-de-Politici-Publice/Cadrul-juridic/HG1361-2006>

<sup>28</sup> <http://www.lexex.ro/Legea-219-2010-108607.aspx>

domeniu. În acest sens, principalele directive, decizii și regulamente europene au fost prezentate cu scopul familiarizării cititorului cu cadrul legal european și național. Astfel, în timp ce capacitatea de influențare a procesului de stabilire al agendei este mai degrabă redus, organizațiile societății civile au avantajul de a se putea concentra pe aducerea pe agenda publică a acelor directive europene obligatorii, dar unde România înregistrează întârzieri din punct de vedere formal sau al progreselor substantive. În acest sens, Ghidul a schițat un plan de acțiune care vizează influențarea și participarea la procesul de creare sau modificare a unei politici publice din domeniul vizat prin analiza elementelor definitorii ale unei politici publice – etapele analitice, identificarea obiectivelor și a opțiunilor, analiza impactului, monitorizare și evaluare.

În special în acele zone de reglementare unde sunt stabilite ținte la nivel de țară, dar unde modalitățile de atingere a acelor ținte oferă un grad semnificativ de libertate statelor membre, organizațiile societății civile pot juca un rol important în identificarea, formularea și structurarea celor mai relevante posibile opțiuni de realizare a unei politici publice. Pe parcursul secțiunii se arată că în fiecare din cele trei sub-etape, capacitatea organizațiilor societății civile de a influența acest proces este dată și de nivelul de expertiză pe care acestea îl pot oferi în procesul de generare a alternativelor, analiza lor și dezvoltarea unei soluții unice de propunere de politică publică. În cea de a treia etapă, cea de formulare a opțiunii de politici publice, interacțiunea cu factorul politici devine centrală întrucât de acesta depinde decizia de implementare sau nu a soluției identificate. De asemenea, atunci când organizațiile societății civile consideră că soluția aleasă este una foarte proastă sau ineficientă, acestea se pot concentra asupra blocării implementării respectivei soluții până la identificarea unei alternative mai potrivite. Odată finalizate primele trei etape, în cadrul procesului de implementare a opțiunii de politici publice, organizațiile societății civile trebuie să se concentreze pe analiza detaliată a planului de implementare a opțiunii de politici publice, precum și a implementării acestui plan. În cadrul ultimei etape, cea de monitorizare și evaluare a implementării și efectelor unei politici publice, organizațiile societății civile pot dezvolta activități pe termen lung prin care pot analiza monitorizările existente, pot realiza monitorizări sau pot atrage atenția asupra zonelor unde nu există monitorizări sau unde acestea sunt realizate în mod defectuos.

Experiența, know-how-ul, elaborarea studiilor, realizarea statisticilor, cunoașterea directivele europene, reprezintă o bază importantă în redactarea viitoarelor politicilor publice de mediu însă esențial este ca această expertiză să fie folosită de factorii relevanți, implicați în procesul legislativ. Buna colaborare între organizațiile societății civile și instituțiile publice este singura șansă ca politicile aprobate să fie realiste și mai ales implementabile. Dacă reprezentanții societății civile nu se implică activ și responsabil în procesul decizional al propunerilor de mediu, șansele ca politicile votate să fie clare, fezabile, solid documentate și implementabile, sunt foarte slabe. Încă de la admiterea pe agenda publică a propunerilor, continuând cu negocierea și asigurarea unui suport permanent de informații pentru actorii decizionali până la monitorizarea implementării legilor de mediu, organizațiile societății civile trebuie să fie strategic angrenate și interesate de soarta propunerilor de proiect lansate. Indiferent de sistemul guvernamental: românesc, european sau asiatic, organizațiile societății civile trebuie să-și pună amprenta în procesul decizional al politicilor de mediu, având în vedere influențarea directă a sănătății populației de către emisii.

# CAPITOLUL 2

## Implicațiile schimbărilor comportamentale asupra schimbărilor de mediu

***Andrada Nimu***

În acest capitol sunt prezentate o serie de cercetări recente cu privire la modul în care intervențiile menite să motiveze schimbarea de comportament au dus spre reducerile de emisii de GHG în trei domenii de resurse: transport, consum de apă și climă, cu un procent între 5 și 30%. Ca punct de pornire, se are în vedere articolul „Reducing Greenhouse Gas Emissions Through Behavioral Change, An Assessment of Past Research On Energy Use, Transportation and Water Consumption” (Markowitz și Doppelt 2009) în care sunt sistematizate câteva strategii care pot fi extrem de utile în posibilele proiecte și direcții implementate de organizațiile societății civile interesate de problematica de mediu, care vizează formularea de politici publice. Așadar, consider că este necesară nu numai cunoașterea cadrului legal european și național, precum și a ciclului de activități presupus de formulare și modificare a unei politici publice, ci și modul în care oamenii devin actori implicați în acest proces în mod direct. Este vitală cunoașterea stimulentei la care răspund oamenii și modul prin care aceștia își pot schimba comportamentul atunci când problematica de mediu este conștientizată, la nivelul societății, al locului de muncă sau al spațiului locativ. În acest sens, organizațiile societății civile devin factori importanți în crearea de stimulente pozitive, în crearea campaniilor de informare cu scopul educării populației, generarea de feedback, promovarea bunelor practici, creșterea responsabilității și analiza modului în care politicile publice satisfac nevoile cetățeanului. Aceste măsuri se pot implementa la nivelul cetățenilor, al instituțiilor publice, companiilor private sau altor actori non-guvernamentali, prin obținerea de informații utile și evaluarea rezultatelor a modului prin care politicile publice care reglementează activitățile cu efect asupra emisiilor de CO<sub>2</sub> afectează indivizii la nivel micro.

În prima parte prezint ce înseamnă schimbare comportamentală și modul prin care intervențiile relevante pot stimula schimbarea de comportament în domeniul politicilor de mediu. În a doua parte mă axez pe cele trei dimensiuni: transport, consum de apă și climă, prezentând studiile importante care au avut un impact direct asupra oamenilor. În ultima parte sistematizez concluziile și arăt că acest tip de strategie în vederea schimbării comportamentale este extrem de utilă în implicarea activă a societății civile, care este în primul rând centrată pe individ și ține cont de nevoile acestuia, printr-un proces de informare, comunicare și generare de feedback. De exemplu, Grander și Stern (2008) au demonstrat faptul că indivizii din gospodării pot reduce consumul de energie cu cel puțin 30% prin prisma schimbărilor de comportament, care nu vor afecta bunăstarea sau confortul celor implicați.

Ce înseamnă schimbarea de comportament în domeniul schimbării climatice? Conform autorilor (Markowitz și Doppelt 2009, 2) schimbarea de comportament este rezultatul luării unei decizii în mod conștient a unei persoane și are un rezultat (de



exemplu reducerea consumului de energie). Orice acțiune pe care o persoană o ia în mod intenționat și conștient și care reprezintă o schimbare față de acțiunile trecute și duce spre reducerea consumului de energie este considerată ca fiind o schimbare de comportament. În acest sens, asigurarea timpului și a atenției este un pas inițial în motivarea oamenilor pentru a-și schimba comportamentul. De-a lungul anilor au fost folosite cinci tehnici principale: socializarea *door-to-door* (Winett et al, 1985), corespondența (prin scrisori sau e-mail-uri) cu scopul informării despre proiecte sau campanii; comunicarea telefonică (Schultz et al, 2007), plasarea de anunțuri sau utilizarea structurilor sociale existente. De asemenea amintim și furnizarea de informații în scopul educării (informații adaptate individului (Abrahamse et al, 2007), etichete de inițiere (Kurz et al, 2005); feedback asupra performanței – autogenerat prin monitorizarea consumului (Winett et al, 1979; Kierstead, 2007), oferit de alți cercetători (Seligman și colab., 1978; Gaskell et al., 1982.) sau adaptat individului (Abrahamse et al, 2007); precum și utilizarea sprijinului social (Staats et al., 2004), a focus grupurilor (McMakin et al., 2002), a recompenselor și stimulentele (Greencampus Initiative, 2008; Foxx & Hake, 1977; Thøgersen & Møller, 2008). În orice caz, un anumit nivel de conștientizare și procesare cognitivă de informații noi este necesară schimbării comportamentale (Markowitz și Doppelt 2009, 9).

Cercetările indică faptul că beneficiile folosirii „intervențiilor mixte” motivează schimbarea în comportament legată de reducerile de emisii GHG. Aceste strategii de intervenții multiple funcționează pentru că se concentrează pe și adresează nevoile oamenilor care răspund diferit la solicitări și pentru că sunt gândite ca fiind interdependente și crescând sinergic puterea de intervenție a fiecăruia în parte. Aceste practici au avut succes deoarece s-au aplicat cu referință la principiile de bază ale psihologiei în raport cu schimbarea de comportament (Markowitz și Doppelt, 2009, 10). Deși nici un model de schimbare de comportament nu este în totalitate perfect, cel prezentat în acest studiu este cel al abordării etapelor de schimbare, bazat pe modelul de schimbare „trans-teoretic” dezvoltat de Prochaska (1994) și modificat mai apoi de Doppelt (2008), aplicat problemelor climatice și de sustenabilitate. Această abordare se bazează pe cinci faze ale schimbării, în care se evidențiază faptul că oamenii trec printr-o serie de etape atunci când fac o schimbare în comportamentul lor. Fiecare etapă este predictibilă și oamenii trebuie să ducă la sfârși o serie de sarcini pentru a evolua de la o etapă la alta. Diferite mecanisme și tehnici de schimbare sunt de ajutor în fiecare din aceste etape, pe când dacă sunt folosite în mod eronat, pot seta împiedica eforturile de schimbare. (Markowitz și Doppelt 2009, pp. 10-11).

## Schimbare comportamentală în domeniul transportului

De-a lungul anilor, cercetătorii precum și alți actori interesați de transport au investigat numeroase moduri de a răspunde la o întrebare simplă: cum poți lua oameni din mașinile lor sau cel puțin să cum poți să îi convingi să împartă mașinile lor cu alții? Doar un număr limitat de studii de cercetare care măsoară schimbări reale în comportamentul de transport și reduceri legate de energie. (Markowitz și Doppelt 2009, 5). Siero, Boon, Kok și Siero (1989) au lucrat cu Poșta Olandeză și au folosit o combinație de informații (cum să conducă mai eficient), feedback și setarea țintelor (reducere de 5%) pentru a schimba trei principale comportamente de conducere în rândul lucrătorilor poștali: schimbarea vitezelor mai devreme, conducerea mai lentă, și anticiparea frânelor (reducându-se astfel

accelerarea inutile). Informații cu privire la modificările de comportament solicitate au fost furnizate de către conducătorii auto prin intermediul unui film de instruire și broșuri. Cercetătorii au obținut un 7,3% în salvarea energiei și cel mai important, acest lucru a fost menținut și după 6 luni de la experiment.

Thøgersen și Moller (2008) au conceptualizat comportamentul de transport ca o acțiune obișnuită și folosit un stimulent timp de o lună (transportul public gratuit), pentru a încuraja șoferii să se dezobișnuiască de obiceiul lor și să folosească mijloacele de transport în comun. Folosind un eșantion de 1000 de conducători auto danezi, cercetătorii au descoperit că furnizarea timp de o lună de transport public gratuit (în plus față de furnizarea de programe individualizate de transport) a dus la scăderea în mod semnificativ în reducerea energiei. Totodată, după patru luni de la expirarea abonamentelor gratuite, șoferii s-au întors la mașinile lor. Studiul arată că fără măsuri mai bune și de lungă durată, este dificilă ieșirea din tiparele comune de comportament. (Markowitz și Doppelt, 2009, 7).

Un set de proiecte care au primit atenția este programul TravelSmart în Australia (Departamentul de Mediu și Patrimoniu, 2005). Acest set de campanii de schimbare a comportamentului de transport, cuprinde o varietate de proiecte specifice, utilizând mai multe tehnici diferite de schimbare a comportamentului, pentru a reduce folosirea mașinilor în cadrul gospodăriilor, sau al navetiștilor spre locul de muncă. Toate proiectele TravelSmart utilizează o abordare de marketing social, bazată pe comunitate și rezultatele indică faptul că angajamentul personal (de exemplu, vorbind cu oamenii față în față), furnizarea de informații utile (bilete de autobuz, hărți, orare), obținerea de sprijin de la nivelul liderilor locali ai comunității (care implică membrii consiliului local), implicarea în viața comunității (creșterea numărului de proiecte pentru a implica mai multe persoane), și nestimularea utilizării mașinilor (eliminarea de parcarilor în centrul orașului) pot fi factori în schimbarea comportamentului de transport. (Markowitz și Doppelt 2009, 7).

## **Schimbare comportamentală în domeniul consumului de apă**

Deși energia necesară pentru încălzire, pompare, filtrare și transportul de apă oferă o legătură clară între consumul de apă și a emisiilor de GES, această relație nu pare să fi fost studiată de către mulți cercetători (Markowitz și Doppelt 2009, 8). Cu toate acestea, multe decizii de comportament în ceea ce privește consumul de apă au implicații directe pentru emisiile de GHS din cauza energiei necesare pentru transportul și încălzirea apei, de la consumul de apă potabilă pentru dușurile calde și lăsarea apei să curgă în timp ce oamenii se spală pe dinți (Staats et al., 2004) la pomparea apei pentru gazon, gradina sau irigații agricole. Într-un studiu din 2005, Kurz, Donaghue și Walker folosit o combinație de pliante informative, etichete de inițiere (etichete care indică utilizarea apei de către diferite aparate în casă) și feedback comparativ pentru a schimba consumul de apă în gospodărie. Cercetătorii au descoperit că etichetele (de exemplu, un semn postat lângă un duș spune utilizatorului cât de multe galoane de apă sunt utilizate pe minut), dar nu și feedback-ul sau informațiile, a ajutat la o reducere de 23% din consumul de apă. Mai mult chiar, în acest sens peste 50% dintre participanți au raportat schimbări de comportament în următoarele domenii: udarea grădinii mai puțin, scurtarea dușurilor sau stabilirea nivelului apei pentru mașină de spălat. Cercetătorii au măsurat, de asemenea schimbări în consumul de energie, dar nu au găsit diferențe. Ceea ce este interesant este că nu este clar de ce s-a obținut acest rezultat. (Markowitz și Doppelt 2009, 8).

## Schimbare comportamentală în domeniul climei

De cele mai multe ori, oamenii se află într-o stare de dezinteres despre problematica de climă, în care au puțin sau deloc interes în a-și schimba comportamentul. Dezinteresul nu implică neapărat o etapă greșită și nici nu implică negarea: etapa este cauzată de lipsa informațiilor, frica de schimbare, convingerea că efectele negative nu vor apărea, vor fi minime sau nu vor afecta indivizii sau problema (etapa de dezinteres). Intervențiile cele mai de ajutor pentru a depăși faza dezinteresului tind să fie cele experimentale. Acestea includ: 1) folosirea unei perturbări sau a unei crize pentru a încuraja o persoană să se gândească dacă atitudinea și comportamentul său actual are sens; 2) oferirea de informații care se bazează pe conștientizarea dezavantajelor comportamentale și beneficiile alternativelor pozitiv-climatice; 3) oferirea de inspirații emoționale precum beneficiile reducerii emisiilor de CO<sub>2</sub> și dezavantajele de a continua emisiile; 4) extinderea alegerilor care permit indivizilor sau grupurilor de a conștientiza că serie de pași mici și mari sunt disponibili pentru a face o schimbare; 5) folosirea sprijinului social și interacțiunii pentru a discuta despre efectuarea unor schimbări (Markowitz și Doppelt 2009, 11).

Scopul major al acestor intervenții are trei părghii:

- 1) De a genera tensiune pentru schimbare, sau disonanță. O premisă de bază pentru schimbarea comportamentului este următoarea: dacă nu există tensiune, nu există schimbare. Dacă nu există tensiune pentru schimbare, indivizii sau grupurile au prea puțină motivație de a se comporta diferit.
- 2) Creșterea eficienței. Tensiunea este deci vitală, dar nu suficientă pentru schimbare. Oamenii trebuie să creadă că au capacitatea de a face cu succes schimbările necesare pentru reducerea tensiunii și
- 3) Construirea conștientizării beneficiilor schimbării. Pentru a face schimbare semnificativă de comportament, oamenii trebuie să vadă mai multe beneficii decât dezavantaje în acest proces; dacă punctele slabe și cele tari sunt relativ egale, sau dacă cele slabe le depășesc pe cele tari, oamenii nu își vor schimba comportamentul.

Cele mai eficiente mecanisme de schimbare a comportamentului orientat spre domeniul climei includ etapa în care persoanele deliberază dacă să facă sau nu o schimbare, prin analiza argumentelor pro și contra, de tip analiză cost-beneficiu, plus auto-evaluarea (etapa de deliberare). În acest sens, indivizii pot fi ajutați să conștientizeze dacă actualul lor comportament tinde spre persoana la care aceștia aspiră să fie. În plus, dacă indivizii decid că există mai multe beneficii atribuite schimbării, atunci aceștia încep construirea unui plan pentru a face schimbarea spre noi tipuri de comportamente (etapa de design). Angajamentul public (etapa de acțiune) este de asemenea un mecanism puternic de schimbare ce intră în această schemă, care depășește procesul de schimbare luat la nivel individual. Angajamentul public se poate manifesta prin luarea unui angajament verbal, stabilirea de obiective și crearea unui plan de implementare (Markowitz și Doppelt 2009, 12). Pentru ca angajamentul la schimbare să funcționeze, sunt implicați mai mulți factori: 1) continuarea angajamentului public prin stabilirea scopurilor și actualizarea planurilor de implementare, 2) obținerea feedback-ului asupra performanței într-o manieră care să îi permită individului să-și îmbunătățească și să își învingă barierele, 3) primirea de recompense și stimulente, care permit oamenilor să fie motivați, 4) îndepărtarea factorilor care solicită emisiile mari de GHG (precum combustibilii fosili) și substituirea cu opțiuni

care implică emisii scăzute de gaze cu efect de sera (acces la transportul public, piste de bicicletă etc.). După acest interval (care durează între șase luni și un an), indivizii intră în etapa de „apărare”, prin înlăturarea obstacolelor și implementarea planului dezvoltat inițial în faza de design. După ce toate aceste etape au avut loc, indivizii își apără comportamentul orientat spre problematica de climă, în fața a multor obstacole tehnice, economice și sociale. Cu cât noile comportamente devin rutine, cu atât ele se păstrează și conservă mai bine.

Abordarea etapelor schimbării de comportament în ceea ce privește problematica de climă este prezentată în tabelul de mai jos:

| Dezinteres                           | Deliberare  | Design                                    | Acțiune             | Apărare |
|--------------------------------------|-------------|-------------------------------------------|---------------------|---------|
| Mecanisme cognitive și experimentale |             | Mecanisme de schimbare a comportamentului |                     |         |
| Tulburare                            | →           |                                           |                     |         |
| Creșterea conștientizării            |             | →                                         |                     |         |
| Extinderea opțiunilor                |             | →                                         |                     |         |
| Inspirație emoțională                |             | →                                         |                     |         |
| Relații de susținere                 |             | →                                         |                     |         |
|                                      | Re-evaluare |                                           | →                   |         |
|                                      |             | Angajament                                |                     | →       |
|                                      |             |                                           | Întărire            |         |
|                                      |             |                                           | Substituire         | →       |
|                                      |             |                                           | Redesign structural | →       |

**Tabel 1. Cf. Markowitz și Doppelt (2009, 13)**

## Concluzii

În acest articol am prezentat intervențiile menite să motiveze schimbarea de comportament ce au dus spre reducerile de emisii de GHG în trei domenii: transport, consum de apă și climă. În acest sens, este extrem de important modul prin care organizațiile societății civile pot deveni parteneri în formularea de politici publice. Această etapă comportamentală este utilă în stabilirea agendei și de la caz la caz, în identificarea, formularea și structurarea celor mai relevante posibile opțiuni de realizare a unei politici publice. În cadrul stabilirii agendei, setul de probleme cu care se confruntă oamenii este identificat, prin identificarea unor factori care fac ca ordinea în care vor fi abordate anumite probleme să fie diferită față de cea propusă inițial de responsabilii de la nivelul instituțiilor publice. De asemenea, filtrarea de probleme este mult mai ușor întocmită deoarece aceste organizații au un grad superior de înțelegere cu privire la nevoile diferitelor comunități (fie din posibilele cercetări, campanii sau proiecte derulate de acestea). Plecând de la această premisă, generarea alternativelor de politici publice va fi un pas mai ușor în special deoarece prin intermediul activităților trecute ale organizației, prin nivelul de cunoștințe, dar și prin volumul de față expertizii organizațiilor societății civile vor dobândi expertiză în domeniul emisiilor de GHG. De asemenea, acești pași vor conduce spre a doua etapă design-ului de politici publice, prin realizarea analizelor a potențialelor opțiuni înaintea

cele realizate de către instituțiile competente, dar și prin informarea cu privire la stadiul de desfășurare a diferitelor etape a proceselor de politică publică de la nivelul ministerelor. În continuare, prezentăm patru studii de caz a modului în care administrația publică a avut de-a face cu implementarea unor asemenea politici pentru a reduce emisiile de GHG. În acest fel, cititorul se poate familiariza atât cu modul de funcționare instituțional, cât și cu mecanismele folosite de instituțiile publice în identificarea soluțiilor, alternativelor și a modului de implementare a acestora.

În plus, abordarea în ceea ce privește schimbarea de comportament este centrată pe individ și pe nevoile acestuia, având un efect direct asupra modului în care acesta poate impacta mediul în care trăiește. Plecând de la acest tip de abordare, elementele ce țin de context, mediul cultural și instituțional devin repere importante în design-ul politicilor publice, axându-se pe rolul activ al individului și al comunității în problematica de mediu.

# CAPITOLUL 3

## Studii de caz în combaterea poluării în România, Europa și Asia

**Alexandra Diaconescu**

Pentru a putea exemplifica modul de acțiune a organizațiilor de pe întreg globul, am extras trei importante studii de caz pentru a descoperi care sunt traseele de acțiune ale organizațiilor societății civile în legătură cu emisiile de CO<sub>2</sub> și gazele de seră. Au fost sintetizate câteva studii de caz din Europa și Asia pentru a compara și concluziona gradul de implicare și de interes a societății civile față de controversatul proces al poluării cu beneficiile și dezavantajele lor. Atât studiul din regiunea de centru a României, cât și Ghidul de emisii din Hong Kong au evidențiat riscurile eminente ale ritmului alert de poluare cât și propunerile de intervenții la nivel de populație pentru diminuarea emisiilor locale, dar și pentru conservarea resurselor naturale. De asemenea Strategia ONU, deservește instituțiile și organizațiile europene care doresc să țină cont de protocolul de calculare a emisiilor, și să demareze propriul proces de reducere a emisiilor chiar din interiorul organizației.

### 1. Studiul de caz nr. 1 – Explorarea analizei emisiei de gaze la nivelul Regiunii Centru<sup>1</sup>

Agenția de Dezvoltare Regională Centru în acord cu Directivele Comisiei Europene în domeniul schimbărilor climatice, a elaborat la nivelul Regiunii Centru o analiză a emisiilor de gaze cu efect de seră, în dorința definirii cadrului de implementare de acțiuni privind reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub>. Raportul „*Analiza emisiilor de gaze cu efect de seră la nivelul Regiunii Centru în contextul schimbărilor climatice*” este primul studiu la nivelul regiunii care abordează o temă de mare actualitate privind efectele schimbărilor climatice și care urmărește identificarea soluțiilor privind eficiența energetică și utilizarea energiilor regenerabile. Așa cum este menționat și în raport, reducerea „poluării” este în secolul XXI, un domeniu de mare anvergură, cu efect asupra atenuării schimbărilor climatice și creșterea utilizării surselor regenerabile de energie. Studiul urmărește analizarea gradului de vulnerabilitate a mediului înconjurător la factorii de poluare pe baza prelucrării unui volum mare de date și informații relevante cu privire la emisiile de gaze cu efect de seră, după cum urmează: (I) o documentare cu privire la directivele Comisiei Europene; (II) prelucrarea unor seturi de indicatori statistici relevanți; (III) analiza și identificarea soluțiilor potrivite de atenuare a impactului produs de aceste emisii de dioxid de carbon echivalent. În urma analizei s-au identificat sectoarele economice care au determinat

<sup>1</sup> ADR Centru, „Analiza Emisiei de Gaze La Nivelul Regiunii Centru.” Accessed February 19, 2014. [http://www.adrcentru.ro/Document\\_Files/ADStudiiRegionale/00000022/pxdan\\_Analiza%20%20emisiilor%20de%20gaze%20cu%20efect%20de%20ser%C4%83%20la%20nivelul%20Regiunii%20Centru%20%C3%AE%20contextul%20schimb%C4%83rilor%20climatice.pdf](http://www.adrcentru.ro/Document_Files/ADStudiiRegionale/00000022/pxdan_Analiza%20%20emisiilor%20de%20gaze%20cu%20efect%20de%20ser%C4%83%20la%20nivelul%20Regiunii%20Centru%20%C3%AE%20contextul%20schimb%C4%83rilor%20climatice.pdf).

în mod direct creșterea cantității de emisii de CO<sub>2</sub> emanate în atmosferă la nivelul Regiunii Centru: a) industria energetică, b) industria metalurgică, c) industria chimică, d) transporturile. Latura favorabilă a cercetării constă în disponibilitatea regiunii de un potențial variat de valorificare a surselor regenerabile de energie și rentabil economic. Cel mai mare potențial deținându-l biomasa, urmată de energia hidro/microhidro și energia solară.

De asemenea în anul 2010, s-a lansat primul document strategic în domeniul valorificării energiilor regenerabile la nivelul Regiunii Centru. Acțiunea a fost inițiată și implementată de ADR Centru alături de organizațiile societății civile. Strategia Regiunii Centru de utilizare a surselor regenerabile de energie 2010-2015 vizează un set de măsuri și acțiuni privind eficiența energetică și dezvoltarea durabilă. În completarea strategiei se află în fază de elaborare Planul Comun de Acțiune în domeniul energiilor regenerabile 2015-2020. Astfel, s-au înființat patru agenții județene și locale în cadrul Programelor Intelligent Energy Europe și SAVE pentru a face vizibilă politica Europeană în domeniul energiei dar și pentru a impulsiona utilizarea surselor alternative de energie, eficiența energetică. La nivelul regiunii studiate există un plan secundar de acțiune pe termen lung având miza reducerii de emisii, și constă în preocuparea în domeniul cercetării, dezvoltării de soluții tehnologice, valorificării și diseminării potențialului surselor regenerabile de energie, ceea ce a condus la dezvoltarea parteneriatelor între mediul de cercetare, cel de afaceri și decizional.

Alternativele sau răspunsurile pentru reducerea emisiilor prelucrate, sunt tehnologiile bazate pe energii regenerabile care au în general un impact mai scăzut asupra mediului decât combustibilii fosili, deși există anumite semnale de alarmă în ceea ce privește sustenabilitatea ecologică a anumitor tipuri de biocombustibili. Însă pentru atingerea Obiectivelor 2020 vor fi necesare eforturi susținute din partea organizațiilor societății civile pentru a atrage atenția claselor politice asupra problematicei de mediu și implicarea lor în prioritizarea pe agenda publică a propunerilor de protejare a mediului înconjurător.

## **2. Studiul de caz nr. 2 – Ghidul de afaceri din Hong Kong privind reducerea emisiilor 2015-2050<sup>2</sup>**

Ghidul privind reducerea emisiilor pentru perioada 2015-2050 în Hong Kong, dorește să răspundă la trei dintre cele mai importante întrebări:

- De ce trebuie să reducem emisiile de gaze cu efect de seră și poluanți?
- Cum să administrăm reducerea emisiilor?
- Care sunt soluțiile?

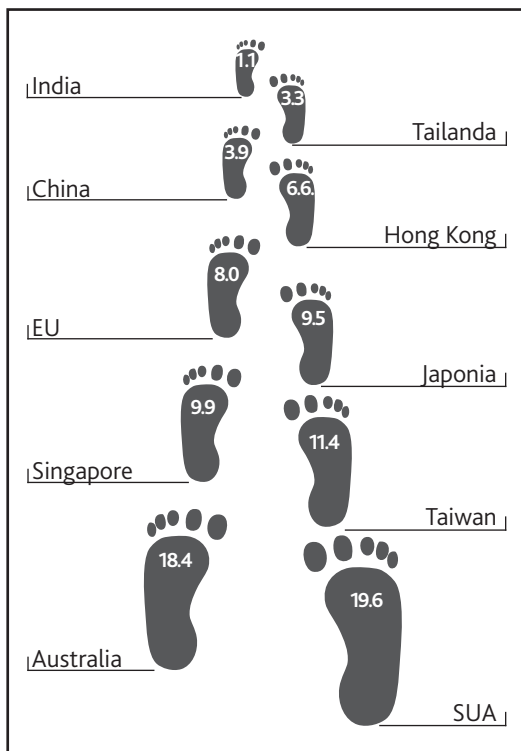
Procesul de poluare creează un lanț inevitabil dar și nefavorabil de evenimente care influențează factorii componenți ai planetei: mediul înconjurător, umanitatea, aerul, apa. Arderea combustibililor fosili conduce pe de-o parte la poluarea aerului, în special în zonele unde exista industriile consumatoare de fosili dar și la degajarea gazelor cu efect de seră care conduc la creșterea în mod inevitabil a riscului de schimbări climatice periculoase. Chiar dacă CO<sub>2</sub> este fără culoare și fără miros, prejudiciul este realizat de propria invizibilitate. Însă oamenii de știință au confirmat legătura cauzală între poluare

<sup>2</sup> „Capitalising on the Business Opportunity.” Accessed February 19, 2014. [http://www.climatechangebusinessforum.com/guide/english/files/GHG\\_guide-english-web-final.pdf](http://www.climatechangebusinessforum.com/guide/english/files/GHG_guide-english-web-final.pdf).

și sănătatea publică. Datele oficiale din zona studiată confirmă gradul de îmbolnăvire accentuat, scăderea productivității și chiar creșterea ratei mortalității, datorită deteriorării calității aerului.

Revenind la întrebările postate mai sus, avem răspunsul specialiștilor în schimbări climatice, care afirmă că acumularea în aer a gazelor cu efect de seră conduce negreșit la încălzirea sistemului climatic cu efecte asupra: (1) încălzirii temperaturii pământului și a oceanelor, (2) creșterea nivelului mării, (3) reducerea zăpezii și a gheții. Activitatea umană rămâne principalul factor de influențare și schimbare a ecosistemului care conduce la fenomene meteorologice extreme (furtuni, tornade, tsunami), periculoase populației.

În imaginea de mai jos sunt ilustrate mărimea cantității emisiilor de  $\text{CO}_2$  ale celor mai importante țări/continente de pe întreg mapamondul. La polul superior se află America, care emite aproximativ 20 tone de  $\text{CO}_2$  pe persoană, urmată îndeaproape de Australia cu aproximativ 19 tone de  $\text{CO}_2$  pe persoană, iar la polul inferior se află India care emite de 8 de ori mai puțin  $\text{CO}_2$  decât Europa și de 20 ori față de SUA.



Pentru răspunsul la întrebarea „Cum să administram reducerea emisiilor?”, specialiștii domeniului au realizat un program în șase pași spre realizare scopului propus. Toți acești pași contribuie la: reducerea impactului negativ pe care compania o are asupra mediului înconjurător, îmbunătățirea morală, fizică și psihică a propriilor angajați, și chiar la dezvoltarea de parteneriate strategice în domenii de afaceri neexploatate.



Pasul 1 – Pregătirea unei strategii de administrare a poluării;

Pasul 2 – Măsurarea energiei folosite și a emisiilor;

Pasul 3 – Stabilirea de ținte pe care să le compari cu altele;

Pasul 4 – Implementarea inițiativelor;

Pasul 5 – Echilibrarea emisiilor de CO<sub>2</sub>;

Pasul 6 – Urmărirea evoluției procesului;

Pentru a putea pune în aplicare un astfel de plan optim structurat și conceput, trebuie să existe o cooperare între organizațiile societății civile implicați în protejarea ecosistemului. Mizele conceptului de proiect sunt greu de atins, iar cu cât intervenția se amână cu atât daunele sunt tot mai greu de remediat. De asemenea, specialiștii ghidului sfătuiesc cetățenii Hong Kong-ului să practice metoda economiei verzi în propriile case. Însă preocuparea organizațiilor societății civile de mediu trebuie să depășească bariera instituțională și să acționeze sub forma unei presiuni asupra instituțiilor guvernamentale în vederea obținerii unor rezultate palpabile sub formă de norme și directive care să supună operatorii economici la măsuri concrete de reducere a emisiilor. De-a lungul acestui lent proces, societatea civilă, trebuie să fie fermă dar și dornică de colaborare, vigilentă dar și susținătoare a propunerilor, bine documentată dar și maleabilă în negociere. Transparentizare procesului legislativ, și implicarea experților externi din domeniu în procesul de monitorizare dar și implementare a normelor, poate conduce în mod decisiv la atingerea obiectivelor de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră.

### 3. Studiul de caz nr. 3 – Ghidul de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră în cadrul organizațiilor ONU<sup>3</sup>

Raportul în discuție aduce în atenția publicului interesat acțiunea Organizației Națiunilor Unite de recunoaștere a preocupării continue față de problematica încălzirii globale și de contribuție la catalizarea eforturilor internaționale de a reduce cauzele și efectele sale. Schimbările climatice sunt recunoscute astăzi ca una dintre cele mai serioase provocări pentru comunitatea globală, care afectează aproape toate aspectele vieții de pe planetă: (a) sănătatea, (b) producția de alimente, (c) dezvoltarea economică, (d) infrastructura, (e) chiar pacea și securitatea. Odată cu trecerea timpului și cu concretizarea potențialelor riscuri care încet încet își fac simțite prezența, din ce în ce mai multe organizații ale societății civile din statele membre, cer ca fiecare organizație ONU să aibă în programele lor de lucru problematica schimbărilor climatice.

În încercarea de a contrabalansa efectele degajării emisiilor, ONU trasează o strategie care să conducă la reducerea emisiilor cu gaz de seră pe termen lung. Strategia propune răspunsuri pertinente pentru reducerea emisiilor din fiecare domeniu: transport, locuințe, servicii, cultură organizațională, și chiar individual/personal. **Strategia Climatică Neutră ONU** se bazează pe metodologia de calcul a emisiilor, cunoscut sub numele de „*Protocolul de gaze cu efect de seră*”. Protocolul prevede anumite limite ale emisiilor etalate mai jos:

- Consumul de combustibil;
- Electricitate achiziționată;

<sup>3</sup> United Nations, A Guide to Greenhouse Gas Emission Reduction in UN Organizations, Accesat la: [http://www.greeningtheblue.org/sites/default/files/A\\_summary\\_guide\\_to\\_emission\\_reduction\\_in\\_the\\_UN.pdf](http://www.greeningtheblue.org/sites/default/files/A_summary_guide_to_emission_reduction_in_the_UN.pdf) „DIRECTIVA 2001/81/EC A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI,” n.d.

- Încălzirea / răcirea achiziționată;
- Scurgerea altor substanțe chimice care provoacă emisii de gaze cu efect de seră, de exemplu, frigorigeri;
- Combustibil utilizat de vehicule (deținute sau închiriate);
- Călătoriile oficiale ale personalului sau a altor persoane pentru care organizația plătește biletul;

Obiectivele specifice premergătoare neutralității climatice acceptate și respectate de ONU se descriu după cum urmează:

- (I) inventarierea emisiilor de gaze cu efect de seră;
- (II) demararea procesului de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră;
- (III) măsuri compensatorii față de emisiile ce nu pot fi evitate;

ONU a pus în practică planul de neutralitate a climei, acționând în conformitate cu propria strategie, și depune eforturi uriașe pentru a îndeplini obiectivele propuse. Strategia elaborată de ONU și exemplul de bune practici oferit, constituie un model de urmat în cazul diverșilor actori, instituții și al organizațiilor societății civile. Punctul critic al sistemului constă în mecanismul de cuantificare a gradului de respectare a Strategiei ONU cu privire la neutralizarea climei. Statele care doresc să respecte indicațiile oferite de către organisme autorizate și specializate, trebuie să se implice activ și în monitorizarea rezultatelor respectării strategiilor de mediu.

#### 4. Concluzii

Analiza emisiilor de gaze de la nivelul Regiunii Centru, ne-a atras atenția, fiind singurul studiu realizat la nivelul României, care a tratat problematica „poluării” din mai multe perspective: în prima fază avem riscurile și nivelul emisiilor din zonă și în faza a doua sunt oferite răspunsurile inovative în prevenirea și combaterea riscurilor stipulate. Exemplele de bune practici pot avea un efect declanșator dacă există implicarea organizațiilor societății civile și în special a cetățenilor în implementarea micilor măsuri de: (1) reducerea consumului de energie, (2) reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub>, (3) reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră prin utilizare energiilor verzi. Totodată organizațiilor societății civile din regiunea Centru ne-au dovedit experiența și know-how-ul care se bazează pe studii și statistici, însă ceea ce le lipsește în tot acest mecanism este susținerea propunerilor de mediu în fața instituțiilor guvernamentale. Având în vedere faptul că sunt legitimați de directivele Comisiei Europene în domeniul schimbărilor climatice, ADR Centru în colaborare cu alți reprezentanți ai societății civile pot folosi studiul de față drept analiza suport în înaintarea propunerilor de mediu pe agenda publică. Pasul următor constă în crearea unor baze de colaborare cu instituțiile publice participante la procesul de concepere a politicilor de mediu și utilizarea expertizei organizațiilor societății civile în scrierea de politici fezabile dar și transparentizarea procesului decizional și legislativ.

Ghidul din Hong Kong privind reducerea emisiilor pentru perioada 2015-2050, ne descrie tabloul actual al orașului: locuitori cu probleme de sănătate fizică și psihică datorate poluării și angajatori care pierd sume importante de bani din cauza randamentului scăzut și îmbolnăvirilor frecvente ale angajaților. Numărul impresionant de cetățeni ai orașului, amprentează zona cu emisii semnificative de CO<sub>2</sub> care afectează pe plan local dar și global schimbările climatice. Semnalul de alarmă transmis este adresat cetățenilor în special, pentru a acționa în vederea remedierii daunelor și prevenirii riscurilor prin

practicarea economiei verzi în propriile case. Însă acțiunea locală a cetățenilor de reducere a consumului este necesară dar nu suficientă. Pentru a realiza o scădere semnificativă a poluării este necesar intervenția organizațiilor societății civile la nivel guvernamental și exercitarea unei presiuni asupra instituțiilor competente pentru decretarea rapidă a unei politici de reducere a emisiilor. Cu cât se amână apelul la factorii decizionali și legislativi cu atât limitele global acceptate ale poluării vor fi intens depășite.

Ghidul de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră în cadrul organizațiilor ONU, transmite un mesaj clar de preocupare a organizației față de problematica încălzirii globale, încercând să acționeze asupra cauzei prin implementarea „*Protocolului de gaze cu efect de seră*” care trasează limite ale emisiilor. Controlul emisiilor din cadrul organizațiilor ONU este un exemplu de bune practici pe care ar trebui ca fiecare instituție, organizație dar și cetățean să o respecte. Recomandările făcute de ONU prin intermediul strategiei de mediu, poate să reprezinte un studiu de bază pentru organizațiile societății civile în redactarea de propuneri și opțiuni fezabile care să fie luate în calcul de către responsabilii din instituțiile publice. De asemenea, reprezentanții societății civile trebuie să se implice activ mai ales în procesul de monitorizare și implementare a normele emise de către instituțiile legislative competente.

# CAPITOLUL 4

## Analiza taxelor de mediu în România

**Arpad Todor**

Politicile de taxare cu impact asupra mediului, reprezintă alături de alte Instrumente Bazate pe Piață (IPB-uri) unul din instrumentele cele mai eficiente prin care statele contemporane pot influența patternul de dezvoltare și folosire a resurselor. Taxele de mediu, nu numai că pot determina ridicare prețului resurselor la adevăratul lor cost (incluzând costul în termeni de poluare, afectarea sănătății oamenilor etc.), dar reprezintă și o modalitate prin care pot fi colectate resursele necesare finanțării unor proiecte care au ca scop direct combaterea efectelor nocive ale activităților umane asupra mediului. Astfel, o politică de dezvoltare durabilă este neconceput în absența unei politici de eficiență de protecție a mediului înconjurător, iar o astfel de politică nu poate fi concepută în absența unor politici eficiente de taxare în domeniul mediului.

Cetățenii români au experimentat în ultimii ani o creștere constantă a prețului surselor de energie, în special al carburanților. Întrucât în afară de evoluțiile materiilor prime de bază (petrol, cărbune, etc.) costul acestor resurse este determinat într-o mare măsură de quantumul taxelor aplicate produselor finite, de multe ori sursa acestor scumpiri este legată de evoluția taxelor aplicate acestor produse (denumite generic *taxe de mediu*). La fiecare val de scumpiri, opinia publică se inflamează, iar discuțiile aprinse din mass-media urmăresc identificarea vinovaților pentru această situație. Diferiți „specialiști” compară situația din România cu cea din alte țări, subliniind cât de mari sunt *taxele de mediu* din România și ce impact negativ vor avea aceste evoluții. Sunt totuși aceste aserțiuni adevărate? Sunt *taxele de mediu* aplicate în România foarte ridicate în comparație cu situația din alte membre ale UE? Sunt ele rezultatul unor politici guvernamentale nepotrivite? Sau mai degrabă evoluțiile din România sunt normale și se încadrează în trendul UE?

În acest capitol sun analizate principalele informații relevante pentru o interpretare corectă a evoluțiilor înregistrate în domeniul taxării de mediu în România. Pentru atingerea acestui obiectiv, cititorul este inițial familiarizat cu problematica generală a protecției mediului și a modalităților prin care *taxele de mediu*, alături de alte Instrumente Bazate pe Piață (IPB-uri)<sup>1</sup>, pot contribui la aceste obiective. Ulterior este prezentată evoluția *taxelor de mediu* din România, prezentare structurată în funcție de modalitatea de colectare și de bugetul la care sunt colectate (taxele colectate la Bugetul de Stat și taxele colectate de Fondul pentru Mediu).

**În prima secțiune** sunt introduse principalele puncte de dezbateră în domeniul taxării activităților cu impact asupra mediului. Sunt prezentate și discutate definiția taxării cu impact asupra mediului, posibilitatea de a folosi taxarea pe mediu într-un mix alături de alte IPB-uri, precum și schemele de responsabilitate și compensare pentru activitățile cu un grad mare de risc pentru mediu. Tot aici sunt discutate principalele tipuri de obstacole politice întâmpinate în efortul de implementare a unor astfel de instrumente și principalele

---

<sup>1</sup> În engleză: Market based Instruments sau MBIs.

două argumente aduse de obicei în discuție împotriva unor noi taxe de mediu: efectele posibile asupra competitivității economice și problema impactului unor noi taxe asupra distribuției veniturilor.

**În a doua parte** a capitolului este prezentată și discutată evoluția taxelor pe energie și transport în România, taxe care se constituie ca venituri la Bugetul de Stat al țării. Ulterior este analizată evoluția României în raport cu celelalte țări membre ale UE, din punct de vedere al încasărilor din *taxele de mediu* ca procent din PIB, atât per ansamblu, cât și pe componentele de energie și transport. Analiza relevă faptul că România este singura țară din grupul țărilor postcomuniste membre ale UE care se află într-un trend de reducere a încasărilor din taxe de mediu ca pondere în Produsul Intern Brut. Sunt analizate apoi diferențele taxelor de mediu în domeniul energiei și al transportului, profilul de încasări pe diferite componente în raport cu Ungaria și Cehia, evoluția prețului la pompă al benzinei și nivelul accizelor în raport cu nivelul minim impus de UE și cu nivelul de accizare al altor state. Secțiunea a doua continuă cu analiza factorilor care au condus la o scădere a emisiilor de poluanți în România ultimelor două decenii, și care au făcut astfel ca problematica protecției mediului să aibă un rol secundar pe agenda publică. Sunt urmărite pe scurt evoluția nivelului de eficiență energetică a economiei României și implicațiile îmbunătățirii limitate a acestui indicator. Analiza relevă faptul că, la toate categoriile de accize, România a optat pentru implementarea nivelului minim de accizare impus prin legislația europeană.<sup>2</sup> Opțiunea politică pentru menținerea unui nivel de taxare minim este confirmat de faptul că România a avut în ultimii ani cel mai mic preț al unor produse precum benzina sau motorina în comparație cu celelalte țări membre UE.

**Secțiunea a treia** se concentrează asupra evoluției încasărilor din taxele de poluare și de folosire a resurselor, taxe care constituie veniturile Administrației Fondului pentru Mediu. Analiza bugetelor de venituri din perioada 2005-2010 reflectă faptul că, în ciuda înregistrării unor progrese în privința volumului total al încasărilor, capacitatea de colectare este în general foarte scăzută. Această situație este cauzată cel mai probabil de evaziunea fiscală, după cum indică o serie de estimări moderate realizate în cadrul acestui capitol. Conform acestor estimări, nivelul de colectare este de sub 50% în cazul taxei de 1% aplicată masei lemnoase vândute în scopul prelucrării, și de sub 25% în cazul taxei de 1 RON/Kg pentru fiecare anvelopă introdusă pe piață. Situația este relativ similară la absolut toate liniile de buget, cu excepția taxei de primă înmatriculare.

Capitolul se încheie cu o secțiune de concluzii. România deține cea mai ineficientă economie din Europa din punct de vedere energetic, are printre cele mai mici încasări din taxe de mediu ca procent din PIB, atât la nivel general cât și pe cele trei grupe principale (taxe pe energie, taxe pe transport și taxe de mediu și poluare). Această situație se explică prin opțiunea constată a guvernelor de după 1989 de a menține taxele și accizele la niveluri minime. Mai mult, în cazul taxelor de poluare și folosire a resurselor, capacitatea de colectare pentru majoritatea tipurilor de taxe este foarte redusă în raport cu baza potențială de taxare. Acest lucru este cu atât mai grav cu cât taxele de poluare și folosire a resurselor sunt acele taxe colectate în scopul finanțării de proiecte destinate limitării efectelor activităților umane asupra mediului, aspect ce denotă o indiferență relativă față de acest obiectiv. Întrucât Administrația Fondului pentru Mediu depinde de alte instituții ale statului pentru a-i colecta veniturile, trebuie găsite soluții urgente pentru a crește gradul de colectare a acestor venituri.

<sup>2</sup> Anexa I a Directivei 2003/96/EEC. Accesibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>

În contextul în care avantajul competitiv oferit de un nivel mic al taxării nu pare să fi fost fructificat în nici un fel, există argumente serioase pentru a susține o creștere treptată a taxelor de mediu, precum și introducerea unor noi instrumente, folosite în diferite țări ale Uniunii Europene. De altfel, Uniunea Europeană recomandă o schimbare a accentului dinspre taxarea muncii (unde România are o fiscalitate ridicată) înspre taxarea consumului și a poluării. Mai ales în contextul presiunilor bugetare din ultimii ani, această opțiune ar putea reprezenta o resursă importantă pentru echilibrarea Bugetului de stat.

## 1. Taxarea activităților cu impact asupra mediului: aspecte generale

### 1.1 Definiția taxării cu impact asupra mediului și tipuri de taxe

Taxarea<sup>3</sup> activităților cu un impact asupra mediului face parte din clasa mai largă a Instrumentelor Bazate pe Piață (IBP)<sup>4</sup> și reprezintă unul din cele mai puternice instrumente de schimbare a modelului de folosirea a resurselor de care dispune orice stat. Avansarea oricărei definiții precise care să acopere în mod exhaustiv *taxele de mediu* este problematică din mai multe motive. În primul rând, multe din aceste taxe au fost create și impuse din alte considerente decât cele legate de mediu, iar principalii beneficiari ai veniturilor generate de aceste taxe nu sunt neapărat interesați de considerentele de mediu. De asemenea, nivelul unor taxe a fost stabilit fără a lua în considerare ce tip de efecte asupra mediului va fi produs de o anumită schimbare. Nu în ultimul rând, schimbarea definiției exacte asupra tipului de activități care generează o anumită obligație fiscală poate avea efecte disproporționate atunci când efectele potențiale din perspectiva mediului nu sunt luate atent în considerare.

În schimb, excluderea din definiție a taxelor impuse fără o motivație legată de protecția mediului sau al căror nivel nu este stabilit în legătură cu impactul lor asupra mediului, conduce la o serie de probleme de cuantificare. Acesta este motivul pentru care definiția agreată la nivel internațional se referă la tipul de bază de taxare și nu la intenția sau utilitatea respectivului instrument. OECD, Agenția Internațională pentru Energie și Comisia Europeană folosesc o definiție comună a taxelor impuse acelor activități cu impact asupra mediului *drept acele taxe și plăți obligatorii către guvernul central impuse unei baze de taxare cu relevanță deosebită pentru mediu*<sup>5</sup>.

Cele mai importante baze de taxare în acest domeniu sunt: produsele de energie, motoarele autovehiculelor, taxele de folosire a resurselor, taxele pentru depozitarea deșeurilor, taxarea emisiilor măsurate sau estimate de gaze poluante sau cu efect de seră. Aceste taxe nu generează o proporționalitate între nivelul taxelor plătite de un agent și beneficiile de care se va bucura acesta.<sup>6</sup> Pe de altă parte, Taxa pe Valoare Adăugată (TVA) este exclusă din această definiție chiar dacă este impusă unei bune părți din baza de taxare cu impact asupra mediului. Acest lucru se datorează caracterului general al TVA, ca o taxă impusă (cu anumite excepții) oricărui bun și serviciu de natură comercială, aspect care o face neutră din punct de vedere al impactului asupra mediului.<sup>7</sup> Astfel, chiar dacă

<sup>3</sup> Folosim termenul de taxe pentru a ne referi la taxe și impozite.

<sup>4</sup> OECD, *Taxation Innovation and the Environment* (OECD, Paris, 2010), 33.

<sup>5</sup> OECD, *Taxation Innovation and the Environment* (OECD, Paris, 2010), 56.

<sup>6</sup> În engleză: unrequited.

<sup>7</sup> OECD, *Taxation Innovation and the Environment* (OECD, Paris, 2010), 57.

definiția *taxării de mediu* nu este una strictă, există un consens general cu privire la ce anume reprezintă aceste taxe și cu privire la principiile pe care le putem folosi atunci când analizăm dacă o nouă taxă va fi sau nu inclusă în categoria celor de mediu.

Conform metodologiei Eurostat, *taxele de mediu* poți fi clasificate în 3 grupe: *taxele pe energie, taxele pe transport și taxele pe poluare și folosire a resurselor*. Taxele de energie includ impozitele pe produse energetice utilizate atât pentru transport cât și în scopul alimentării de utilaje staționare. Cele mai importante produse folosite în transport sunt benzina și motorina. Printre produsele folosite pentru utilaje staționare se enumeră gazele naturale, cărbunii și energia electrică<sup>8</sup>. Taxele de transport includ, în principal, taxele legate de proprietate și de utilizare a autovehiculelor. Impozitele pe alte echipamente de transport (de exemplu avioane) și servicii conexe de transport (de exemplu, taxe pe zborurile charter sau program) sunt de asemenea incluse în această categorie atunci când acestea sunt conforme cu definiția generală a taxelor de mediu<sup>9</sup>. *Taxele de poluare și folosire a resurselor* se aplică emisiilor din surse mobile și imobile, la comercializarea unor bunuri (baterii, substanțe chimice periculoase, anvelope, pungi de plastic, ambalaje de plastic și carton), precum și la exploatarea unor resurse naturale (lemn, agregate), altele decât cele folosite ca surse de energie.<sup>10</sup>

## 1.2 Implicațiile taxelor de mediu și ale IBP-urilor

Nivelul *taxelor de mediu* poate afecta în mod fundamental deciziile de zi cu zi ale oamenilor, de la decizia de cumpărare a unui bec eficient energetic în locul unui clasic, la tipul de autoturism cumpărat și la tipul de materiale alese pentru construcția sau renovarea unei case. Totuși, modalitățile prin care acest instrument poate fi folosit cel mai eficient, precum și balansare nevoii de protecție a mediului cu presiunile generate de nevoia de dezvoltare socio-economică reprezintă o problemă foarte complexă. Această sub-secțiune introduce o serie de aspecte ale discuției despre oportunitatea folosirii instrumentelor de taxare pentru a schimba modelul obișnuit de desfășurare a activităților cu impact asupra mediului<sup>11</sup>. Ulterior, sunt prezentate argumentele în favoarea folosirii taxelor pe mediu în combinație cu alte instrumente bazate pe piață (IPB-uri) cum ar fi: permisele și cotele (certIFICATELE) de poluare<sup>12</sup>, tarifele pentru diferitele servicii pe mediu<sup>13</sup>,

<sup>8</sup> Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 351. Taxele pe emisiile de CO<sub>2</sub> sunt incluse în taxele de energie, mai degrabă decât în cu taxe de poluare. Conform Eurostat, acest lucru este determinat de faptul că la ora actuală nu este posibil să se identifice aplicarea separată a impozitelor pe emisii de CO<sub>2</sub> deoarece acestea sunt o componentă a taxelor de energie. De asemenea, veniturile provenite din taxele pe energie sunt mult mai mari în comparație cu cele din taxele de poluare.

<sup>9</sup> Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 351. Taxele de transport pot fi impozite referitoare la importurile sau vânzările de echipamente sau taxe recurente cum ar fi taxa de drum anual. Eurostat atrage atenția asupra faptului că titulatura categoriei ar putea fi oarecum induce în eroare, deoarece cea mai importantă parte, impozitele pe benzină, motorinei sunt incluse în taxele de poluare.

<sup>10</sup> Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 189.

<sup>11</sup> European Environmental Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe*, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006), 5.

<sup>12</sup> Care pot fi vândute (... completare ).

<sup>13</sup> De exemplu, pentru colectarea și depozitarea deșeurilor menajere.

subsidiiile și stimulentele destinate să încurajeze anumite activități, precum și schemele de responsabilitate și compensare pentru activitățile cu un grad mare de risc pentru mediul înconjurător<sup>14</sup>. În final sunt analizate principalele tipuri de obstacole politice întâmpinate în efortul de implementare a IBP precum și argumentele folosite împotriva încercărilor de introducere a unor noi taxe de mediu sau de mărire a cuantumului unor taxe existente.

Taxarea activităților cu impact asupra mediului reprezintă doar unul din instrumentele folosite de state în atingerea obiectivelor legate de mediu. În funcție de tipul de activitate căreia i se aplică, taxarea poate fi folosită în combinație cu alte tipuri de instrumente. Dat fiind că o parte importantă a poluării și a epuizării resurselor naturale este determinată de sub-estimarea adevăratului preț al unui bun sau serviciu pe care îl consumăm, folosirea unei anumite combinații de IBP-uri trebuie să realizeze o cât mai bună evaluare a prețului real al unei resurse. Prin folosirea IBP-urilor – cum ar fi taxe, tarife sau permise tranzacționabile – se urmărește realizarea în mod simultan a unor obiective de mediu, economice și de politică socială, datorită faptului că sunt luate în considerare și costurile ascunse ale producției și consumului unor bunuri, atât față de sănătatea oamenilor cât și vis-a-vis de impactul asupra mediului. În continuare prezentăm taxonomia folosită de *Agenția Europeană de Mediu* pentru categorizarea diferitelor tipuri de IBP-uri:

1. **Permisele (certIFICATELE) tranzacționabile** – au fost create cu scopul de a stimula reducerea poluării (cum ar fi emisiile de CO<sub>2</sub>) sau reducerea intensității folosirii unor resurse (cum ar fi cotele de pescuit) prin oferirea unor stimulente economice pentru comerț;
2. **Taxele de mediu** – au fost create astfel încât să afecteze comportamentul agenților economici prin schimbarea prețului unor resurse, dar și pentru creșterea veniturilor bugetare;
3. **Tarifele de mediu** – au fost create pentru a acoperi (parțial sau în totalitate) costurile serviciilor de mediu și ale tratării apelor menajere;
4. **Subvențiile și stimulentele** – au fost create pentru a stimula dezvoltarea unor noi tehnologii, care să ajute la crearea unor noi piețe pentru bunuri și servicii legate de mediul înconjurător cum ar fi: noi tehnologii, schimbarea comportamentului consumatorilor prin stimularea achizițiilor de bunuri cu un impact mai redus asupra mediului, precum și pentru susținerea temporară a companiilor astfel încât acestea să atingă un nivel ridicat de protecție a mediului înconjurător;
5. **Schemele de garantare și compensare** – au fost create pentru a asigura un nivel adecvat de compensare pentru distrugerile cauzate din unele activități cu un grad mare de risc asupra mediului.

Taxele pe mediu și celelalte IBP-uri pot fi folosite în combinație cu alte instrumente de politici publice cum ar fi reglementările privind standardele minime, interdicțiile pentru anumite tehnologii sau substanțe. În continuare reluăm câteva exemple ilustrative avansate într-un recent studiu al OECD<sup>15</sup> cu privire la modul în care un mix de instrumente poate potența un impact pozitiv:

1. Un sistem de etichetare poate ajuta la creșterea eficienței taxelor de mediu prin sublinierea unor informații relevante pentru utilizatori cu privire la anumite caracteristici ale produsului cu impact asupra mediului. Un exemplu în acest sens

<sup>14</sup> De exemplu, pentru cercetarea și implementarea anumitor tehnologii, pentru schimbarea obiceiurilor consumatorilor etc.

<sup>15</sup> OECD, *The Political Economy of Environmentally Related Taxes* (OECD, Paris, 2006), 23.



este reprezentat de sistemul de clasificare a aparatelor electrocasnice în funcție de eficiența energetică (A-G);

2. Folosirea taxelor pe energie în combinație cu introducerea unor subvenții pentru proiecte de izolare a clădirilor poate reprezenta o bună modalitate de creare a unor stimulente diferite pentru proprietari și pentru chiriașii imobilelor, combinație care să conducă la creșterea investițiilor pentru izolare termică și a atractivității închirierii unor astfel de imobile;
3. Combinația între impunerea unei taxe și o abordare voluntară, cum ar fi un acord de mediu negociat, poate conduce la o creștere a acceptabilității politice a taxelor pe mediu precum și la limitarea impactului respectivelor taxe asupra competitivității sectoriale;
4. Combinația între aplicarea unei taxe de mediu și un sistem de permise tranzacționabile poate conduce la o scădere a costurilor de respectare a regulilor de către firme, întrucât acestea sunt cointerestate în funcționarea eficientă a sistemului. Pe de altă parte, o astfel de combinație poate conduce la o creștere a nesiguranței cu privire la eficiența taxelor impuse activităților cu impact asupra mediului.

Exemplele anterioare reprezintă doar o mică parte din combinațiile fezabile care pot fi folosite în abordarea problematicii de mediu. De asemenea, aplicarea unor soluții croite în funcție de specificitatea fiecărei industrii, tip de poluare sau specific zonal reprezintă un alt nivel de analiză și decizie. Pe de altă parte, procesul de gândire și implementare a unor instrumente de mediu trebuie să țină cont și de potențialele surse de opoziție cu privire la soluțiile alese. În secțiunea următoare vor fi discutate o serie de potențiale efecte ale diferitelor IBP dar și anumite stereotipuri cu privire la acest domeniu.

### **1.3 Bariere politice în calea implementării taxelor de mediu**

Înțelegerea surselor de opoziție cu privire la propunerile de implementare a unor noi taxe de mediu sau de creștere a nivelului celor existente reprezintă o condiție importantă pentru succesul implementării unor astfel de măsuri<sup>16</sup>. Aspectele legate de impactul potențial asupra competitivității economice la nivel general sau sectorial, a efectelor sociale ale *taxării de mediu* dar și stereotipurile existente în legătură cu *taxele de mediu*, pot reprezenta argumente formidabile în slujba adversarilor folosirii taxelor ca și instrument de schimbare a structurii de stimulente pentru actorii implicați în activități cu impact asupra mediului.

#### **1.3.1 Presupoziții cu privire la impactul taxelor de mediu asupra competitivității la nivel internațional**

Unul dintre cele mai importante obstacole în calea eforturilor naționale și internaționale de a crea instrumente de taxare care să conducă la schimbarea constelației de stimulente pentru poluatori constă în presupusele efecte negative pe care aceste taxe le-ar putea avea asupra competitivității unor economii sau sectoare la nivel internațional<sup>17</sup>. În ciuda faptului că nu există dovezi sistematice cu privire la scăderea competitivității firmelor, sectoarelor sau a țărilor cu standarde de mediu foarte ridicate, acest argument pare unul de bun simț. Simulările econometrice cu privire la impactul taxelor pe mediu au arătat că acestea ar afecta în special anumite sectoare cum ar fi industria oțelului sau

<sup>16</sup> European Environmental Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006) 7.

<sup>17</sup> OECD, *The Political Economy of Environmentally Related Taxes* (OECD, Paris, 2006), 25.

a cimentului.<sup>18</sup> Totuși, aceste efecte pot fi contrabalansate prin impunerea unor măsuri la nivel regional sau global, astfel încât nici o țară să nu fie afectată în mod disproporționat. Aceste percepții fac ca în multe țări membre ale OECD, industriile cu o intensitate energetică mare să fie scutite total sau parțial de la anumite taxe de mediu, astfel că aceste taxe sunt impuse aproape în exclusivitate gospodăriilor și sectorului transporturilor.

Pe de altă parte, implementarea Protocolului de la Kyoto face ca majoritatea membrilor OECD să se afle sub obligații legale de a cuantifica și limita emisiile de gaze cu efect de seră. Mai mult, în UE acest sistem a fost completat de ETS prin care, începând cu ianuarie 2005, permisele de poluare sunt tranzacționabile la nivel interstatat. Efectele acestui sistem vor fi resimțite doar pe termen mediu. Totuși, conform unui studiu al OECD<sup>19</sup>, diferențierea se leagă mai degrabă de disponibilitatea firmelor de a fi receptive la semnalele trimise de impunerea unor taxe, de subvenții sau de oportunitățile legate de schemele de tranzacționare a permiselor de poluare, decât de dorința și posibilitatea de a implementa planuri de investiții care să limiteze impactul asupra mediului al respectivelor firme.

### 1.3.2 Implicații asupra distribuției veniturilor și inegalităților sociale

Efectele distributive ale diferitelor taxe de mediu au reprezentat un punct important în dezbaterile cu privire la politicile de mediu în mai multe țări. Mai multe studii au arătat faptul că *taxele de mediu*, în special taxele pe energie, pot avea un impact regresiv asupra distribuției veniturilor<sup>20</sup>. Creșterea poverii fiscale a familiilor prin introducerea unor taxe pentru consumul de electricitate, apă, depozitarea și prelucrarea deșeurilor a reprezentat un argument important în multe țări pentru a introduce prețuri diferențiate. O altă abordare este aceea de a menține prețurile nesubvențioante în colaborare cu oferirea unor ajutoare sau rate reduse doar pentru familiile aflate în dificultăți financiare. Totuși, din perspectiva limitării posibilităților de abuz, este de preferat ca aceste măsuri să fie operate în special prin sistemul de asigurări sociale, astfel încât sistemul de stimulente să funcționeze cât mai eficient iar posibilitățile de abuz să fie limitate.

### 1.3.3 Percepții în legătură cu taxele de mediu

În afară de cele două aspecte discutate anterior, conform *Agenției Europene de Mediu*<sup>21</sup>, există o gamă mai largă de percepții, reguli, structuri instituționale, reglementări și instrumente financiare care împiedică adoptarea pe scară mai largă a taxelor pe mediu.

1. Preconcepția că pentru a fi eficiente, taxele trebuie să fie ridicate. Acest punct de vedere poate conduce la subminarea unei abordări strategice pe termen lung. Taxele pot fi stabilite la niveluri reduse la început, astfel încât să nu genereze un impact semnificativ, urmând a fi crescute în mod gradual, în funcție și de abilitatea grupului țintă de a-și adapta comportamentul.
2. Preconcepția cu privire la existența unui conflict inerent între menținerea unui nivel ridicat al veniturilor și schimbarea comportamentului actorilor vizați. În acest caz autoritățile se tem de faptul că implementarea unor reforme fiscale va duce la o scădere a veniturilor încasate, cel puțin pe termen scurt. Totuși, experiența mai multor țări arată că acest lucru nu se întâmplă.

<sup>18</sup> OECD, *The Political Economy of Environmentally Related Taxes* (OECD, Paris, 2006), 11.

<sup>19</sup> OECD, *The Political Economy of Environmentally Related Taxes* (OECD, Paris, 2006), 17.

<sup>20</sup> OECD, *The Political Economy of Environmentally Related Taxes* (OECD, Paris, 2006), 10.

<sup>21</sup> European Environmental Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 7.

3. Percepția cu privire la existența unor conflicte între regulile naționale, ale UE și la nivel internațional cu privire la reglementări, aspect care ar limita spațiul de manevră al țărilor în cazul unor reforme cu privire la sistemul de taxe și subvenții.
4. O nostalgie cu privire la perioada când subvențiile cu scop social în domeniul energiei, transportului și agriculturii erau generalizate, astfel că prețul plătit de populație era insignifiant în raport cu veniturile.

În ciuda unor progrese în anumite domenii, majoritatea țărilor mențin subvențiile motivate de aspecte economice sau sociale în domenii cum ar fi cel: energetic (de ex. combustibili fosili), agricultură (plăți pentru producție și accize reduse pentru motorină) sau transport (alocații fiscale pentru navetiști). Acest tip de subvenții pot avea un efect pozitiv pentru activitatea în cauză, dar generează ineficiențe structurale în folosirea resurselor cu efecte negative asupra mediului. Nu în ultimul rând, conform *Agenciei Europene de Mediu*, în majoritatea țărilor se remarcă lipsa unor capacități de coordonare la nivel orizontal între diferite instituții, astfel încât diferite politici să fie concepute în mod strategic și sinergic.<sup>22</sup>

Dominiul taxării pe mediu este unul deosebit de complex, atât datorită multiplelor tipuri de taxe care cad sub incidența acestui domeniu, datorită folosirii taxelor în combinație cu alte IBP-uri, cât și datorită implicațiilor socio-economice și politice ale oricăror reforme în acest domeniu. Discuțiile din cele trei sub-secțiuni au avut ca scop familiarizarea cititorului cu complexitatea problematicei abordate și au subliniat irelevanța multor argumente aduse în cadrul dezbaterii publice cu privire la *taxele de mediu* și efectul lor asupra fluctuațiilor unor produse precum benzina. În toate țările membre ale UE accizele la carburanți și alte surse de energie reprezintă venituri la Bugetul de Stat, numărul taxelor pe mediu este mare în majoritatea membrilor UE și în mai toate țările există o opoziție față de tendința de creștere a acestor taxe. De altfel, așa cum vor arată datele din următoarele două secțiuni, România se afla în-un stadiu incipient în procesul de ajustare a taxelor pe mediu.

## 2. Evoluția taxelor pe energie și transport în România

În această secțiune este analizată în mod comparativ evoluția nivelului taxelor pe mediu și al încasărilor din aceste taxe în domeniul energiei și al transportului, iar ulterior sunt realizate o serie de observații legate de evoluția emisiilor de CO<sub>2</sub>, a eficienței energetice a economiei României și implicațiile asupra *taxării de mediu*.

### 2.1 Taxarea pe energie și transport în contextul integrării în UE

Conform raportului Eurostat privind taxarea în UE pe anul 2009, începând cu 1999, în UE-15<sup>23</sup> se înregistrează un trend ușor descrescător al ponderii taxelor pe mediu ca procent din PIB,<sup>24</sup> în timp ce în noile țări membre se înregistrează un trend crescător. Raportul subliniază faptul că acest trend este neașteptat în contextul în care problematica mediului a devenit din ce în ce mai importantă în ultimii ani. Totuși, evoluțiile pot fi explicate prin acțiunile guvernelor naționale de limitare a efectelor creșterii constante a prețului petrolului și a gazelor naturale din ultimii ani și prin accentuarea folosirii unor

<sup>22</sup> European Environmental Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 9.

<sup>23</sup> UE-15 se referă la statele membre excluzând statele care au aderat la UE după 2004.

<sup>24</sup> Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 10.

alte instrumente pentru atingerea obiectivelor de mediu. O altă explicație avansată de raportul Eurostat<sup>25</sup> se concentrează pe efectele scăderii intensității energetice a industriei din țările membre ale UE cauzată și de creșterea prețului surselor de energie în raport cu menținerea unor accize fixe. Per ansamblu, ca urmare a implementării accizelor minime pentru toate sursele de energie, profilul de taxare al noilor state membre ale UE, mai puțin România, s-a schimbat după 2004, ajungând-se la eliminarea unor diferențe sensibile față de celelalte membre ale UE din punct de vedere al veniturilor.

**Tabelul 1. Evoluția veniturilor din *taxele de mediu* ca % din PIB în țările membre ale UE**

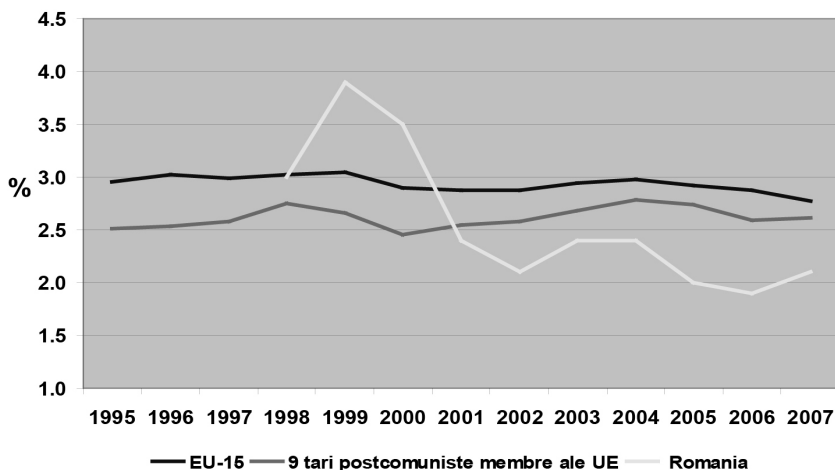
|    | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1999-2007 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| RO |      |      |      | 3    | 3.9  | 3.5  | 2.4  | 2.1  | 2.4  | 2.4  | 2    | 1.9  | 2.1  | -1.8      |
| BE | 2.2  | 2.5  | 2.5  | 2.4  | 2.5  | 2.3  | 2.3  | 2.2  | 2.3  | 2.4  | 2.3  | 2.2  | 2.1  | -0.4      |
| BG |      |      |      |      | 2.3  | 2.5  | 2.8  | 2.2  | 3    | 3.4  | 3.1  | 3.1  | 3.4  | 1.1       |
| CZ | 2.9  | 2.7  | 2.5  | 2.4  | 2.6  | 2.6  | 2.6  | 2.5  | 2.6  | 2.6  | 2.7  | 2.6  | 2.5  | -0.1      |
| DK | 4.5  | 4.8  | 4.9  | 5.3  | 5.4  | 5.3  | 5.2  | 5.4  | 5.2  | 5.6  | 6    | 6.2  | 5.9  | 0.5       |
| DE | 2.3  | 2.2  | 2.2  | 2.1  | 2.3  | 2.4  | 2.5  | 2.5  | 2.7  | 2.5  | 2.5  | 2.4  | 2.2  | -0.1      |
| EE | 1    | 1.5  | 1.6  | 1.9  | 1.7  | 1.7  | 2.1  | 2    | 1.9  | 2.1  | 2.3  | 2.2  | 2.3  | 0.6       |
| IE | 3.1  | 3.1  | 3    | 3    | 3    | 2.9  | 2.3  | 2.3  | 2.3  | 2.5  | 2.5  | 2.5  | 2.4  | -0.6      |
| EL | 3.1  | 3.1  | 3.1  | 2.9  | 2.7  | 2.3  | 2.5  | 2.3  | 2.2  | 2.1  | 2.1  | 2    | 2    | -0.7      |
| ES | 2.2  | 2.2  | 2.1  | 2.3  | 2.3  | 2.2  | 2.1  | 2.1  | 2.1  | 2    | 1.9  | 1.9  | 1.8  | -0.5      |
| FR | 2.7  | 2.8  | 2.6  | 2.6  | 2.6  | 2.4  | 2.3  | 2.5  | 2.5  | 2.4  | 2.3  | 2.3  | 2.1  | -0.5      |
| IT | 3.5  | 3.4  | 3.4  | 3.3  | 3.4  | 3.1  | 3    | 2.8  | 2.9  | 2.8  | 2.7  | 2.7  | 2.6  | -0.8      |
| CY | 2.9  | 2.8  | 2.5  | 2.5  | 2.5  | 2.7  | 3    | 2.9  | 3.7  | 4    | 3.5  | 3.3  | 3.4  | 0.9       |
| LV | 1.2  | 1.7  | 2.2  | 3    | 2.5  | 2.4  | 2.2  | 2.3  | 2.5  | 2.6  | 2.7  | 2.4  | 2.1  | -0.4      |
| LT | 1.9  | 1.9  | 2.2  | 2.6  | 2.9  | 2.4  | 2.5  | 2.8  | 2.8  | 2.7  | 2.3  | 1.8  | 1.8  | -1.1      |
| LU | 3    | 2.9  | 3    | 2.9  | 2.8  | 2.8  | 2.8  | 2.8  | 2.8  | 3    | 3    | 2.6  | 2.6  | -0.2      |
| HU | 3    | 2.9  | 2.9  | 3.4  | 3.3  | 2.9  | 2.8  | 2.8  | 2.6  | 2.7  | 2.7  | 2.8  | 2.9  | -0.4      |
| MT | 3.2  | 3.1  | 3.5  | 3.9  | 4.1  | 3.7  | 3.7  | 3.4  | 3.4  | 3.1  | 3.3  | 3.4  | 3.7  | -0.4      |
| NL | 3.6  | 3.8  | 3.8  | 3.8  | 3.9  | 3.9  | 3.8  | 3.7  | 3.7  | 3.9  | 3.9  | 4.1  | 3.9  | 0         |
| AT | 2.1  | 2.1  | 2.4  | 2.3  | 2.3  | 2.4  | 2.6  | 2.7  | 2.7  | 2.7  | 2.6  | 2.5  | 2.4  | 0.1       |
| PL | 1.8  | 1.9  | 1.8  | 1.8  | 2.1  | 2.1  | 2.1  | 2.4  | 2.5  | 2.6  | 2.7  | 2.8  | 2.7  | 0.6       |
| PT | 3.5  | 3.5  | 3.3  | 3.5  | 3.4  | 2.7  | 3    | 3.2  | 3.1  | 3.1  | 3.1  | 3    | 2.9  | -0.5      |
| ȘI | 4.2  | 4.4  | 4.5  | 5.1  | 4.2  | 2.9  | 3.3  | 3.3  | 3.3  | 3.3  | 3.2  | 3    | 3    | -1.2      |
| SK | 2.3  | 2.1  | 2.1  | 1.9  | 2    | 2.2  | 1.9  | 2.4  | 2.6  | 2.7  | 2.6  | 2.4  | 2.3  | 0.3       |
| FI | 2.9  | 3.1  | 3.3  | 3.3  | 3.4  | 3.1  | 2.9  | 3    | 3.2  | 3.2  | 3.1  | 3    | 2.8  | -0.6      |
| SE | 2.8  | 3.1  | 2.9  | 3    | 2.8  | 2.7  | 2.8  | 2.8  | 2.9  | 2.8  | 2.8  | 2.7  | 2.6  | -0.2      |
| UK | 2.9  | 2.9  | 2.9  | 3.1  | 3.1  | 3    | 2.8  | 2.7  | 2.7  | 2.6  | 2.5  | 2.4  | 2.5  | -0.6      |

**Sursa: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 116, Tabelul II-5.1**

<sup>25</sup> Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 12.

România manifestă o evoluție divergentă în raport cu celelalte 9 țări postcomuniste membre ale UE, înregistrând cel mai mare declin al încasărilor din *taxele de mediu* ca procent din PIB între 1999, anul începerii negocierilor de aderare la UE și 2007, ultimul an pentru care există date disponibile. Per ansamblu, România se clasează pe ultimele locuri în UE (cu procente variind între 1.9% și 2.1% între 2005 și 2007), iar datele din Figura 1 indică faptul că, după un nivel maxim în 1999, încasările din *taxele de mediu* au scăzut vertiginos sub media UE-15 și a celorlalte 9 țări postcomuniste membre ale UE.

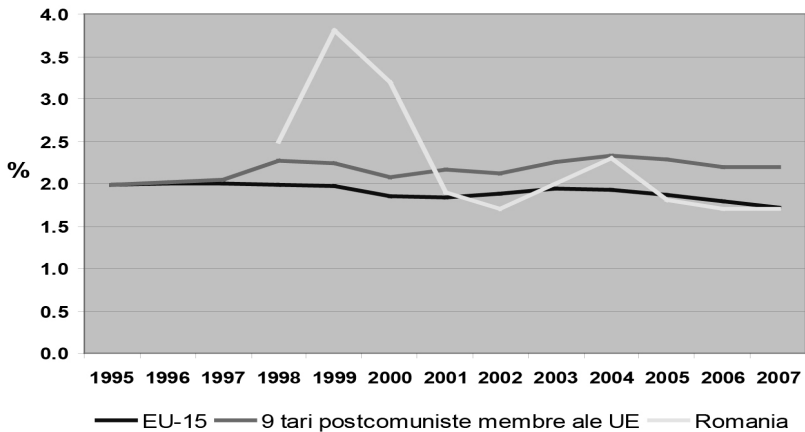
**Figura 1. Evoluția veniturilor din *taxele de mediu* ca % din PIB: România în comparație cu media UE-15 și cele 9 țări postcomuniste membre ale UE**



**Sursa: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 116, Tabelul II-5.1**

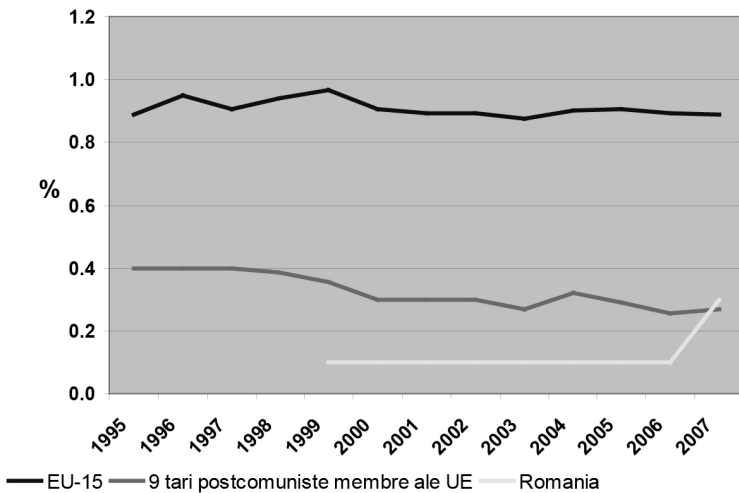
Atunci când analizăm datele în mod defalcăt (Figurile 2 și 3) devine evident faptul că sursa principală a fluctuațiilor din ultimii ani este constituită de taxele pe energie, în timp ce insignifianța taxelor pe transport este de asemenea parțial responsabilă pentru nivelul sub-medie al încasărilor din *taxele de mediu* ca procent din PIB. Taxele pe transport, categorie care se referă în special la taxele impuse pentru posesia și folosirea mijloacelor de transport, reprezentau până în 2006 un procent de doar 0.1% din PIB, de patru ori sub media celorlalte țări postcomuniste membre ale UE, și de 9 ori sub media vechilor membre ale UE. Situația existentă se explică prin nivelul foarte scăzut al tuturor taxelor de proprietate din România. Pe de altă parte, triplarea veniturilor manifestată la nivelul anului 2007, în special ca urmare a introducerii taxei de primă înmatriculare, poate reprezenta începutul unui trend ascendent.

Figura 2. Evoluția veniturilor din taxele pe energie ca procent din PIB: România în comparație cu media UE-15 și cele 9 țări postcomuniste membre ale UE



Sursă: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 319, Tabel C.4.1\_T

Figura 3. Evoluția veniturilor din taxele pe transport ca procent din PIB: România în comparație cu media UE-15 și cele 9 țări postcomuniste membre ale UE



Sursă: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 320, Tabel C.4.2\_G

Pentru a înțelege dacă nivelul scăzut al procentului din PIB rezultat din taxarea pe energie este cauzat de o taxare mai scăzută sau de o capacitate de colectare limitată, în Tabelul 2 prezentăm situația nivelului accizelor aplicate pentru cele mai importante surse de energie în raport cu nivelul minim prevăzut de legislația UE. Datele relevă că, la absolut toate capitolele, România a optat pentru menținerea celui mai mic nivel permis al accizelor, iar la unele categorii (motorină și kerosen) procesul de ajustare nu a fost încheiat nici la nivelul anului 2010, situație care plasează România într-o poziție atipică la nivelul UE. Datele din Tabelul 6 (în Anexă) arată că doar Cipru și Bulgaria au un nivel al accizelor la nivelul minim sau sub minim în cazul benzinei fără plumb. În rest toate celelalte state membre ale UE au optat pentru impunerea unor accize care se află peste nivelul minim cu un procent între 5.8% și 98.9%.

Această opțiune pentru menținerea accizelor pentru sursele de energie la nivelul cel mai mic posibil este încă o dată subliniată de datele din Tabelul 3. Analiza evoluției prețului la pompă al benzinei fără plumb în perioada 1995-2008 relevă faptul că, în toată această perioadă, România a avut în mod constant cel mai redus preț ale benzinei la pompă, atât în comparație cu celelalte membre ale UE, cât și în comparație cu state mai puțin dezvoltate precum Albania sau Muntenegru.

**Tabelul 2. Nivelul accizelor minime conform reglementărilor UE și nivelul accizelor aplicate în România pentru diferiți combustibili și electricitate la 1 Iulie 2010**

| Tip de combustibil          | Benzină cu plumb      | Benzină fără plumb                   | Motorină utilizată în transport            | Kerosen utilizată în transport în scop industrial și comercial | Păcură folosită în scop industrial |
|-----------------------------|-----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Acciza minimă la nivelul UE | 421<br>EUR/tonă       | 359<br>EUR/tonă                      | 330<br>EUR /tonă                           | 330<br>EUR/tonă                                                | 15<br>EUR/tonă                     |
| Acciza aplicată în România  | 421.19<br>EUR/tonă    | *348.04<br>EUR/tonă                  | *293.21<br>EUR/tonă                        | 375.91<br>EUR/tonă                                             | 15<br>EUR/tonă                     |
| Tip de combustibil          | Gaz petrolier lichid  | Gaz natural folosit pentru transport | Cărbune și cocs folosit în scop industrial | Electricitate                                                  |                                    |
| Acciza minimă la nivelul UE | 125<br>EUR EUR/tonă** | 2.6<br>EUR/gigajoule**               | 0.15<br>EUR/gigajoule                      | 0.5<br>EUR/MWh                                                 |                                    |
| Acciza aplicată în România  | 128.26<br>EUR/tonă    | 2.6<br>EUR/tonă                      | 0.15<br>EUR/tonă                           | *0.50<br>EUR/tonă                                              |                                    |

RO: \* Produselor energetice utilizate drept carburant sunt scutite de la plata accizelor atunci când acestea sunt produse în totalitate din biomasă. Atunci când produsele energetice utilizate drept combustibil pentru motor conține minimum 4% în volum produse obținute din biomasă se aplică o rată redusă de accizare.

\*\* Conform Anexei I a Directivei 2003/96/EC

Sursă: European Commission DG Taxation and customs union. *Excise Duty Tables. July 2010* Available at: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#)

**Tabelul 3. Evoluția prețului la pompă al benzinei fără plumb (\$ cenți/litru)**

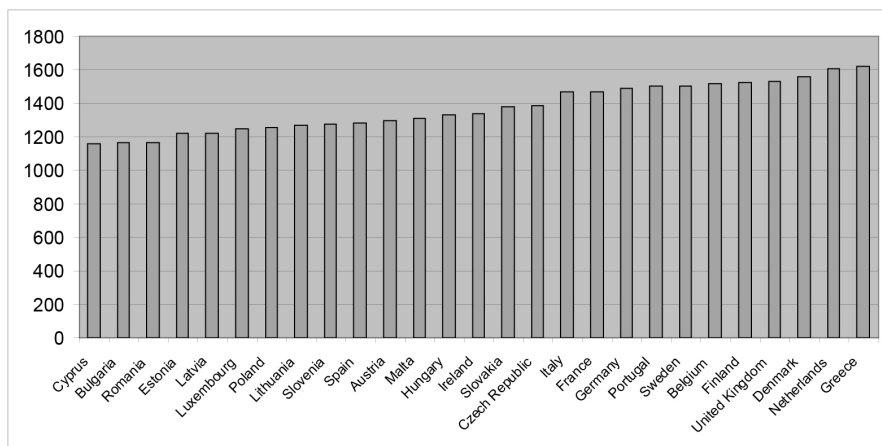
|                | 1995      | 1998      | 2000      | 2002      | 2004      | 2006       | 2008       |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| <b>România</b> | <b>29</b> | <b>53</b> | <b>46</b> | <b>64</b> | <b>96</b> | <b>126</b> | <b>111</b> |
| Latvia         | 41        | 55        | 67        | 70        | 94        | 120        | 112        |
| Lithuania      | 35        | 51        | 66        | 69        | 103       | 108        | 113        |
| Iceland        |           | 112       | 105       | 116       | 164       | 186        | 115        |
| Macedonia      | 93        | 70        | 76        | 85        | 117       | 123        | 115        |
| Estonia        | 33        | 45        | 60        | 58        | 94        | 123        | 118        |
| Slovenia       | 59        | 66        | 63        | 76        | 112       | 123        | 118        |
| Greece         | 88        | 65        | 72        | 78        | 114       | 116        | 123        |
| Spain          | 89        | 84        | 73        | 83        | 121       | 115        | 123        |
| Croația        | 75        | 67        | 76        | 89        | 124       | 134        | 127        |
| Hungary        | 74        | 72        | 81        | 94        | 130       | 130        | 127        |
| Montenegro     | 76        | 61        | 56        | 74        | 120       | 151        | 127        |
| Bulgaria       | 46        | 66        | 70        | 68        | 92        | 105        | 128        |
| Cyprus, South  |           | 78        | 57        | 83        | 108       | 125        | 128        |
| Serbia         | 76        | 61        | 56        | 74        | 100       | 145        | 129        |
| Switzerland    | 102       | 86        | 78        | 89        | 129       | 127        | 130        |
| Albania        |           | 86        | 57        | 80        | 123       | 144        | 136        |
| Austria        | 115       | 104       | 82        | 84        | 132       | 132        | 137        |
| Czech Republic | 85        | 72        | 77        | 81        | 108       | 130        | 137        |
| Sweden         | 117       | 109       | 94        | 106       | 151       | 146        | 138        |
| Luxembourg     | 84        | 78        | 75        | 76        | 119       | 129        | 140        |
| Poland         | 55        | 54        | 76        | 83        | 120       | 130        | 143        |
| United Kingdom | 92        | 111       | 117       | 118       | 156       | 163        | 144        |
| Belgium        | 118       | 112       | 96        | 104       | 150       | 163        | 150        |
| France         | 117       | 111       | 99        | 105       | 142       | 148        | 152        |
| Denmark        | 108       | 105       | 101       | 109       | 151       | 158        | 154        |
| Germany        | 112       | 96        | 91        | 103       | 146       | 155        | 156        |
| Ireland        | 96        | 102       | 72        | 90        | 129       | 134        | 156        |
| Finland        | 120       | 117       | 106       | 112       | 154       | 155        | 157        |
| Italy          | 118       | 119       | 97        | 105       | 153       | 156        | 157        |
| Slovakia       | 66        | 61        | 69        | 74        | 117       | 135        | 157        |
| Portugal       |           | 102       | 77        | 97        | 138       | 156        | 161        |
| Norway         | 133       | 121       | 119       | 123       | 161       | 180        | 163        |
| Malta          |           | 77        | 81        | 87        | 118       | 138        | 166        |
| Netherlands    | 121       | 114       | 103       | 112       | 162       | 170        | 168        |
| Turkey         | 56        | 78        | 88        | 102       | 144       | 188        |            |

**Sursă:** GTY, *International Fuel Prices 2009. 6th Edition – More than 170 countries*, 50. Available at: [www.gtz.de/fuelprices](http://www.gtz.de/fuelprices), Tabelul 2.4.3



Conform datelor furnizate de Comisia Europeană<sup>26</sup> (Figura 4), în ciuda unei creșteri constante a prețului benzinei la pompă (19,5% în 2010), consumatorii din România continuă să se bucure de cel mai redus preț al benzinei și motorinei (1166 Euro/tonă). Singurele țări cu un preț mediu al benzinei mai mic decât România sunt Ciprul (1159 Euro/tonă) și Bulgaria (1165 Euro/tonă). Mai mult, atunci când analizăm compoziția pe care taxele o au în acest preț, observăm că România are un nivel foarte redus al taxării. În prețul fiecărui litru de benzină cumpărat, 50% reprezintă taxele și accizele (46% în cazul motorinei). Doar în Bulgaria și Letonia acest procent coboară la 49%. În toate celelalte țări membre ale UE acest procent variază între 53% (în Polonia) și 63% (în Marea Britanie).

**Figura 4. Nivelul prețului mediu al benzinei fără plumb la 10.01.2011**



**Sursă: Comisia Europeană. Accesibil la: [http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/bulletin\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/bulletin_en.htm)**

Pentru a verifica dacă situația României este specială din punct de vedere al încasărilor pe diferite surse de combustibili și energie, în Tabelul 4 este prezentată o situație comparativă a încasărilor totale și a procentului pe care îl reprezintă aceste încasări din totalul veniturilor în România, Ungaria și Cehia. Analiza datelor din tabel relevă faptul că din punct de vedere al ponderii diferitelor grupe de venituri, România manifestă caracteristici similare cu Ungaria și Cehia. Cea mai relevantă caracteristică este dată de predominanța absolută a veniturilor din motorină (60.3%) și din benzină fără plumb (34.9%). Chiar dacă reprezintă un capitol puțin important, putem menționa faptul că România nu obține practic nici un venit din folosirea cărbunelui și a coxului, aspect care sugerează că folosirea industrială a acestor surse de energie este în continuare subvenționată în mod semnificativ.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/bulletin\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/bulletin_en.htm)

**Tabelul 4. Veniturile din impozitele pe consum (accize și alte taxe similare) altele decât TVA pentru diferiți combustibili și electricitate în 2009**

|                |                | I                   | II                    | III           | IV                                  | V          |
|----------------|----------------|---------------------|-----------------------|---------------|-------------------------------------|------------|
|                |                | Benzină<br>cu plumb | Benzină<br>fără plumb | Motorină      | Gaz Petrolier<br>lichefiat și Metan | Păcură     |
| <b>România</b> | Total venituri | <b>1.2</b>          | <b>688.4</b>          | <b>1191.1</b> | <b>33.2</b>                         | <b>6.3</b> |
|                | % din total    | 0.1                 | 34.9                  | 60.3          | 1.7                                 | 0.3        |
| <b>Ungaria</b> | Total venituri | <b>1.0</b>          | <b>810.2</b>          | <b>1145.2</b> | <b>5.3</b>                          | <b>2.6</b> |
|                | % din total    | 0.0                 | 39.2                  | 55.4          | 0.3                                 | 0.1        |
| <b>Cehia</b>   | Total venituri | <b>0.3</b>          | <b>1185.4</b>         | <b>1760.4</b> | <b>11.1</b>                         | <b>4.7</b> |
|                | % din total    | 0.0                 | 38.5                  | 57.1          | 0.4                                 | 0.2        |

|                |                | VI                                           | VII            | VIII               | IX            | X                  |
|----------------|----------------|----------------------------------------------|----------------|--------------------|---------------|--------------------|
|                |                | Venituri totale din<br>combustibili minerali | Gaz<br>natural | Cărbune<br>și cocs | Electricitate | Venituri<br>totale |
| <b>România</b> | Total venituri | <b>1922.3</b>                                | <b>31.5</b>    | <b>1.4</b>         | <b>19.4</b>   | <b>1974.7</b>      |
|                | % din total    | 97.3                                         | 1.6            | 0.1                | 1.0           | 100.0              |
| <b>Ungaria</b> | Total venituri | <b>1965.9</b>                                | <b>67.9</b>    | <b>10.1</b>        | <b>23.7</b>   | <b>2067.6</b>      |
|                | % din total    | 95.1                                         | 3.3            | 0.5                | 1.1           | 100.0              |
| <b>Cehia</b>   | Total venituri | <b>2961.9</b>                                | <b>47.9</b>    | <b>19.0</b>        | <b>51.7</b>   | <b>3080.5</b>      |
|                | % din total    | <b>96.2</b>                                  | 1.6            | 0.6                | 1.7           | 100.0              |

**Sursă: European Commission DG Taxation and customs union. *Excise Duty Tables. July 2010* Available at: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#)**

Analiza datelor privind nivelul de taxare, profilul de taxare și nivelul veniturilor din *taxele de mediu*, relevă în mod cât se poate de clar faptul că principala explicație a situației încasărilor din *taxele de mediu* este dată de opțiunea pentru o taxare foarte redusă în cazul tuturor surselor de energie.

## 2.2 Taxarea energiei, poluare și eficiența energetică în România

Legătura dintre taxarea pe mediu și eforturile de protejare a mediului înconjurător a fost discutată în prima secțiune. Faptul că România taxează energia la un nivel redus și încasează puțin din aceste taxe indică un interes redus pentru protecția mediului în România. În schimb, la o privire de ansamblu, România este o țară cu un nivel redus al emisiilor de CO<sub>2</sub>. Acest lucru este determinat de specificul evoluțiilor economice din perioada postcomunistă, care fac ca România să se afle într-o situație aparent paradoxală. În ciuda faptului că *taxele de mediu* au fost și sunt la nivelurile cele mai reduse din UE, iar capacitatea de colectare a acestor taxe este una destul de redusă, România se află într-o situație foarte bună din perspectiva nivelului general al emisiilor de CO<sub>2</sub>.

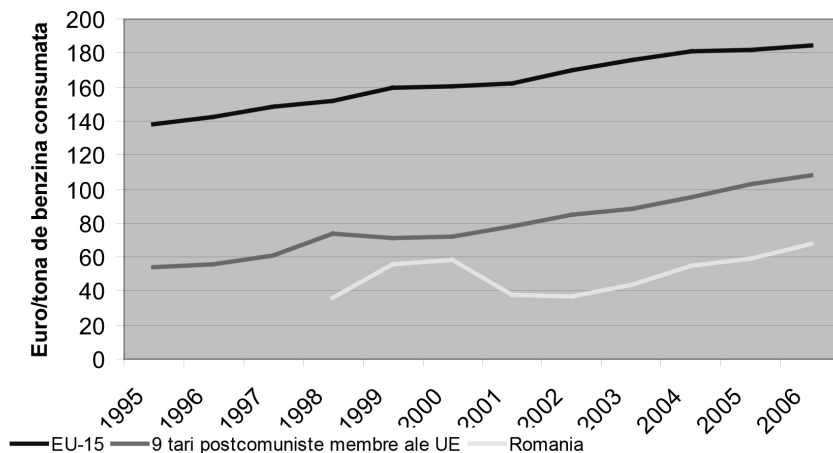
Totuși, totalul emisiilor de gaze cu efect de seră a scăzut în mod semnificativ în România postcomunistă, în special datorită procesul de dezindustrializare.<sup>27</sup> Mai mult, această scădere

<sup>27</sup> European Environmental Agency. *GHG trends and projections in Romania*. Disponibil la: [www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2009.../file](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2009.../file)

a fost accentuată de declinului șeptelurilor, de scăderea folosirii de îngrășăminte sintetice, precum și de scăderea suprafețelor cultivate. Pe de altă parte, singura sursă semnificativă de creștere a emisiilor a fost creștea consumului de energie și creștea procentului din populație conectat la sisteme de reciclare a deșeurilor menajere. Chiar dacă între 1999 și 2004 nivelul de emisii a avut o ușoară tendință de creștere, ulterior stabilizându-se, per ansamblu, România nu a fost nevoită să facă eforturi pentru a îndeplini criteriile fixate de protocolul de la Kyoto de reducere cu 8% a emisiilor de gaze cu efect de seră în perioada 2008-2012 față de anul 1990 întrucât această reducere este deja de 46%<sup>28</sup>.

Chiar dacă procesul de dezindustrializare a României nu reprezintă un succes, acest rezultat nu a dus la o îmbunătățire semnificativă din perspectiva eficienței energetice a economiei românești și implicit a impactului de mediu al acesteia. Conform unui studiu al CROPE<sup>29</sup>, deși intensitatea energetică a economiei a scăzut cu peste 30% între 1993 și 2004, România continuă să aibă de departe cea mai ineficientă energetică economie din zonă, cu un consum de 1226 kg de petrol pentru fiecare 1000 Euro produși, în comparație cu Cehia 851 și Ungaria 596. Figura 5 ne arată faptul că România menține o distanță considerabilă în privința eficienței energetice în comparație cu celelalte 9 țări postcomuniste noi membre ale UE. Mai grav, în comparație cu vechile membre ale UE, România nu se află sub nici o formă într-un proces de convergență. De fapt, simpla reducere a activității industriei energofage poate explica în mare măsură îmbunătățirea observată între 1993 și 2004.

**Figura 5. Evoluția veniturilor din taxele pe energie în raport cu consumul final de energie\*: România în comparație cu media UE-15 și cele 9 țări postcomuniste membre ale UE**



\* În engleză indicatorul se numește – Nominal ITR on energy

Sursa: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), pagina 122, Tabelul II-5.2

<sup>28</sup> CEROPE, *Taxele de mediu în România*, Studiu elaborat de în cadrul Programului Phare RO 2003/005-551.02.03. Disponibil la: [www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf](http://www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf), 2.

<sup>29</sup> CEROPE, *Taxele de mediu în România*, Studiu elaborat de în cadrul Programului Phare RO 2003/005-551.02.03. Disponibil la: [www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf](http://www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf), 2.

Motivele structurale care mențin România în poziția de cea mai ineficientă economie din punct de vedere energetic sunt foarte complexe și nu pot fi tratate exhaustiv în cadrul acestui capitol. Totuși, se poate argumenta că unul din factorii care a contribuit la menținerea acestei situații este dat de combinația între lipsa unor presiuni de reducere a emisiilor de CO<sub>2</sub> și menținerea unui nivel foarte redus al taxelor pe mediu. Deși creșterea acestor taxe nu conduce automat la o creștere a eficienței energetice și la o reducere a poluării, pe termen mediu acestea ar altera configurația de stimulente pentru agenții economici, astfel încât eficiența energetică să joace un rol central în luarea deciziilor cu privire la investiții.

În momentul în care o țară are cea mai ineficientă economie din punct de vedere energetic, când optează în mod constant pentru a impune taxele și accizele minime permise asupra surselor de energie și când această situație conduce în mod constant la cele mai reduse încasări ca procent din PIB din taxarea de mediu, se poate afirma că interesul factorilor decizionali din țara respectivă pentru folosirea taxelor pe mediu ca instrument de limitare a efectelor activităților economice asupra mediului este unul aproape inexistent.

### 3. Taxele de poluare și folosire a resurselor și Administrația Fondului pentru Mediu

Secțiunea de față analizează evoluțiile din ultimii ani în a treia grupă de *taxe de mediu* și anume *taxelor de poluare și de folosire a resurselor*, taxe care devin venituri pentru Administrația Fondului pentru Mediu.<sup>30</sup> Acest domeniu a devenit din ce în ce mai important în ultimii ani, în contextul nevoii de dezvoltare a capacității instituționale de a dezvolta programe de finanțare capabile să ajute la îndeplinirea condițiilor asumate pe parcursul negocierilor de aderare la UE în domeniul protecției mediului. Prin Ordonanța de Urgență nr.196 din 22 Decembrie 2005 a fost înființată Administrația Fondului pentru Mediu, instituție cu personalitate juridică aflată în subordinea Ministerului Mediului și Pădurilor<sup>31</sup>, cu scopul de a reprezenta „un instrument economico-financiar destinat susținerii și realizării proiectelor pentru protecția mediului, în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare în domeniul protecției mediului”<sup>32</sup>. În timp ce înființarea AFM a reprezentat un efort instituțional semnificativ, datorită faptului că finanțarea fondului a fost prevăzută exclusiv din venituri proprii, acesta nu a reușit să devină încă instrumentul prin care România să-și poată respecta obligația a asigura o cofinanțarea de peste 1 miliard de Euro pe an pentru proiectele finanțate din Fondurile Structurale<sup>33</sup>. În contextul în care România și-a asumat contribuția cu o cofinanțare în perioada 2007-2018 de către Ministerul Mediului cu o sumă de 15 Miliarde de Euro<sup>34</sup>, Administrația Fondului pentru Mediu are venituri anuale

<sup>30</sup> Așa cum este explicat în nota metodologică a Eurostat, datorită modului în care datele statistice sunt colectate, principala modalitate de poluare și anume emisiile de CO<sub>2</sub>, este cuantificată la categoria taxelor pe energie.

<sup>31</sup> Denumirea din 2010. Anterior instituția a fost denumită Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile.

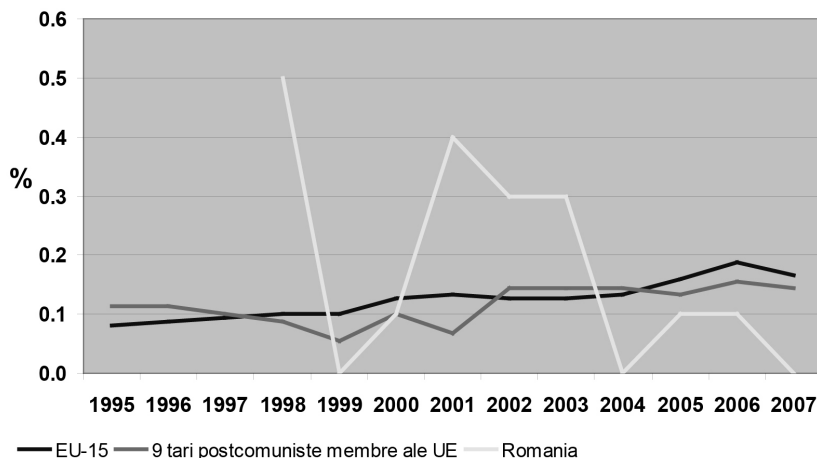
<sup>32</sup> <http://www.afm.ro/>

<sup>33</sup> CEROPE, *Taxe de mediu în România*, Studiu elaborat de în cadrul Programului Phare RO 2003/005-551.02.03. Disponibil la: [www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf](http://www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf), 2.

<sup>34</sup> CEROPE, *Taxe de mediu în România*, Studiu elaborat de în cadrul Programului Phare RO 2003/005-551.02.03. Disponibil la: [www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf](http://www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf)

proiectate de mai puțin de 40% din suma necesară pe an<sup>35</sup>. De altfel, situația existentă este confirmată și de statisticile Eurostat care arată că între 2001 și 2007 putem vorbi de o scădere a încasărilor totale din taxele de poluare și folosire a resurselor. În 2007, România a colectat un total de 16 milioane de Euro din aceste taxe, fiind situată pe poziția 21 în UE.

**Figura 6. Evoluția veniturilor din taxele de poluare și folosire a resurselor ca % din PIB: România în comparație cu media UE-15 și cele 9 țări postcomuniste membre ale UE**



**Sursa: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 322, Tabelul C4.4\_G**

Pentru a detalia parcursul acestor încasări, în Tabelul 5 prezentăm evoluția proiecțiilor încasărilor pe diferite categorii de buget la Fondul pentru Mediu<sup>36</sup>. Trebuie remarcat faptul că din cele 15 categorii de taxe aplicate unor activități cu impact potențial asupra mediului, doar 4 (taxa de poluare – sau primă înmatriculare, taxele pentru emisiile de poluanți în atmosferă, taxele pentru ambalaje și cele pentru anvelope) au adus venituri semnificative la Fondul pentru Mediu. Acest lucru este cauzat de faptul că, pentru majoritatea liniilor bugetare, sumele încasate sunt insignifiante în raport cu potențialul lor.

Un calcul simplu ne poate arăta dimensiunea evaziunii fiscale sub forma taxelor neplătite către AFM de către prelucrătorii de masă lemnoasă. Conform datelor ASFOR<sup>37</sup>, în anul 2006 a fost exploatat un volum de masă lemnoasă de 16,8 milioane de m<sup>3</sup><sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Hotărârea nr. 82 din 5 februarie 2010 privind aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli pe anul 2010 al Fondului pentru mediu și al Administrației Fondului pentru Mediu, precum și a Listei programelor finanțate din Fondul pentru mediu în anul 2010. Disponibil la: [http://www.afm.ro/main/info\\_stuf/hotarare82-2010\\_aprobare\\_buget2010.pdf](http://www.afm.ro/main/info_stuf/hotarare82-2010_aprobare_buget2010.pdf)

<sup>36</sup> Există o discrepanță între cifrele menționate în Bugetul de venituri și cheltuieli al Administrației Fondului pentru mediu și cifrele raportate de Eurostat pentru anul 2007.

<sup>37</sup> Asociația Forestierilor din România. <http://www.asociațiaforestierilor.ro/>

<sup>38</sup> Valoarea metruului cub variază între 50-70 Euro/m<sup>3</sup> pentru lemnul din rășinoase și 40-200 Euro/m<sup>3</sup> pentru lemnul din fag, stejar sau plop, din care au fost produși 2,6 milioane de metri cubi de rășinoase și 1,85 milioane metri cubi de cherestea din foioase.

Luând ca bază un preț minim de 50 Euro/ metru cub pentru această masă lemnoasă, reiese că valoare minimă a valorii masei lemnoase care trebuia impozitată conform prevederilor legale<sup>39</sup> ar fi fost de 840 milioane de euro sau 3,33 miliarde RON. Astfel, încasările de 15 milioane RON reprezintă sub 50% din valoarea minimă a taxelor care ar fi trebuit încasate. Mai mult, în condițiile în care după anul 2006 prețul masei lemnoase a continuat să crească, iar cantitatea de lemn exploatată și cifra de afaceri a acestei industrii au crescut mai repede decât creșterea PIB, încasările proiectate pe această linie de buget au scăzut până la doar 2,4 milioane de RON în 2009.

De asemenea, în condițiile unei piețe de anvelope estimată la peste 1 miliard RON în 2007<sup>40</sup> și a unui parc auto estimat la 4.501.266 autovehicule, din obligația de a plăti 1 RON/Kg de anvelopă impusă persoanelor juridice care introduc pe piața națională anvelope noi și/sau uzate destinate reutilizării a fost proiectată o colectare de doar 11,35 milioane RON. Din nou, un calcul simplu ne poate indica nivelul minim de evaziune din acest domeniu. Presupunând că pentru fiecare autovehicul se schimbă doar 2 cauciucuri pe an, la o valoare minimă de 5 Kg/anvelopă – ar rezulta un minimum de 45 milioane de kilograme de anvelope vândute, ceea ce a trebui să conducă la un total de minimum 45 milioane RON încasați. Putem concluziona că cea mai conservatoare estimare indică o evaziune fiscală de peste 75% în dauna Administrației Fondului pentru Mediu.

În ciuda acestei capacități limitate de colectare a veniturilor prevăzute prin lege, veniturile proiectate să fie colectate la Fondul pentru Mediu au crescut în mod constant între 2005 (119 milioane RON) și 2009 (1.785 milioane RON), saltul semnificativ fiind datorat transferului veniturilor din taxa de poluare către Fondul pentru Mediu. Totuși, în condițiile în care PIB-ul României a fost în 2009 de 491,3 miliarde RON, sumele prevăzute a fi obținute la Fondul pentru Mediu reprezintă 0,36% din PIB în cel mai bun an din istoria sa. În practică, datorită crizei economice, încasările din taxa de poluare auto s-au ridicat la doar 800 milioane RON, ceea ce face ca veniturile reale disponibile pentru programe de protecție a mediului înconjurător să se situeze în continuare la sub 0,2%, un procent care ne plasează printre ultimele locuri în Europa. Nu în ultimul rând, în anul 2009 a fost prevăzută suma de 190 milioane RON pentru Programul „Rabla” destinat susținerii industriei auto, măsură care nu se încadrează în categoriile standard de măsuri de protecție a mediului. Putem concluziona argumentând că veniturile existente rămân în continuare sub necesarul de investiții al României, situația arătând că fără o schimbare fundamentală în strategia fiscală în acest domeniu România va rămâne în continuare pe o poziție codașă în domeniul eforturilor de protejare a mediului.

<sup>39</sup> Capitolul VII: Modul de calcul al contribuției prevăzute la art. 9 alin. (1) lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 105/2006.

Art. 43. (1) În cazul vânzării de către proprietarul sau administratorul pădurii, după caz, a masei lemnoase pe picior sau a sortimentelor de lemn brut obținute în urma exploatării, contribuția la Fondul pentru mediu se stabilește prin aplicarea unui procent de 1% la valoarea de vânzare și se virează de către cumpărătorul operator economic care introduce masa lemnoasă într-un proces de prelucrare.

(2) Masa lemnoasă pe picior prevăzută la alin. (1) se determină din actul de punere în valoare, astfel cum este el definit în art. 4 din Normele privind circulația materialelor lemnoase și controlul circulației acestora și al instalațiilor de transformat lemn rotund, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 247/2004.

<sup>40</sup> <http://www.zf.ro/companii/pirelli-piata-anvelopelor-va-creste-cu-8-3045100/>

**Tabelul 5. Evoluția Bugetului de venituri\* la Fondul pentru Mediu pe anumite categorii (Definiția legală a obligațiilor a fost schimbată în cazul unor categorii de obligații. Denumirea selectată este cea mai relevantă)**

| Denumirea indicatorului                                                                                                                                                                                                                                      | 2005   | 2006   | 2007** | 2008   | 2009    | 2010       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|------------|
| <b>Mii RON</b>                                                                                                                                                                                                                                               |        |        |        |        |         |            |
| TOTAL VENITURI                                                                                                                                                                                                                                               | 289070 | 401468 | 463844 | 551959 | 1799673 | 1918036    |
| Sume reportate din anul precedent                                                                                                                                                                                                                            | 169070 | 251468 | 313844 | 384959 |         | 1946894*** |
| I. VENITURI CURENTE                                                                                                                                                                                                                                          |        | 150000 | 150000 | 167000 | 1799673 | 1918036    |
| A. VENITURI FISCALE                                                                                                                                                                                                                                          | 119990 | 132000 | 139000 | 151000 | 1785770 | 1821036    |
| Taxă poluare pentru autovehicule conf. O.U.G. 50/2008                                                                                                                                                                                                        |        |        |        |        | 1644150 | 1658502    |
| Alte impozite și taxe                                                                                                                                                                                                                                        |        | 132000 | 139000 | 151000 | 141620  | 162534     |
| O contribuție de 3% din veniturile realizate din vânzarea deșeurilor metalice feroase și neferoase, precum și a bunurilor destinate dezmembrării, obținute de către deținătorul deșeurilor, respectiv deținătorul bunurilor, persoane fizice și/sau juridice | 39590  | 45000  | 52500  | 50000  | 58200   | 58200      |
| Taxe pentru emisiile de poluanți în atmosfera, încasate de la agenții economici, în sumele prevăzute în anexa nr. 1 la Legea nr. 73/2000 cu modificările și completările ulterioare;                                                                         | 13800  | 3000   | 3500   |        | 19400   | 33950      |
| Taxe încasate pentru emisiile de poluanți în atmosfera, provenite de la surse fixe                                                                                                                                                                           |        | 10000  | 10000  | 12500  |         |            |
| Veniturile încasate de la agenții economici utilizatori de noi terenuri pentru depozitarea deșeurilor valorificabile, în limitele prevăzute în anexa nr. 2, la Legea nr. 73/2000 cu modificările și completările ulterioare;                                 | 60     | 6      | 7      | 7      | 15      | 1          |
| O sumă de 1 RON/kg (în 2005 suma era de 5000 lei/kg) din greutatea ambalajelor introduse pe piața națională de producătorii și importatorii de bunuri ambalate, cu excepția celor utilizate pentru medicamente;                                              | 17944  | 24000  | 27600  | 31200  | 29423   | 38800      |
| O cotă de 2% din valoarea substanțelor chimice periculoase comercializate de producători și importatori, prevăzute în anexa nr. 3, la Legea nr. 73/2000 cu modificările și completările ulterioare, mai puțin cele utilizate la producerea medicamentelor;   | 8794   | 3000   | 3400   | 3600   | 2910    | 3395       |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |       |       |       |       |       |  |  |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|--|--|
| O cotă de 0,5% din valoarea substanțelor chimice periculoase comercializate de producători și importatori, utilizate în agricultură, prevăzute în anexa nr. 4 la Legea nr. 73/2000 cu modificările și completările ulterioare;                                                 | 1000  |       |       |       |       |       |  |  |  |
| 1% din valoarea de vânzare a masei lemnoase introduse într-un proces de prelucrare (3% în 2005)                                                                                                                                                                                | 9602  | 15000 | 11350 | 10000 | 2425  | 7760  |  |  |  |
| O sumă de 10.000 lei (1 RON) /kg anvelopă, de către persoanele juridice care introduc pe piața națională anvelope noi și/sau uzate destinate reutilizării;                                                                                                                     | 15000 | 10000 | 11350 | 10000 | 533   | 194   |  |  |  |
| O contribuție de 3% din suma care se plătește anual pentru gestionarea fondurilor de vânătătoare, plătită de către gestionarii fondurilor de vânătătoare                                                                                                                       |       | 0     | 5650  | 6500  | 58    | 252   |  |  |  |
| Cuantumul taxelor încasate prin birourile unice la emiterea acordului/autorizației de mediu pentru activitățile cu impact redus, conf. Hotărârii Guvernului nr. 573/2002;                                                                                                      | 1400  | 3700  | 4194  | 4440  | 582   | 291   |  |  |  |
| Taxe și contribuții conform Legii nr. 73/2000, abrogate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 196/2005                                                                                                                                                                      |       | 18294 | 9449  | 22752 | 23223 | 291   |  |  |  |
| O cota de 1,5% din valoarea încasată prin comercializarea produselor finite din tutun; 0,2 lei taxă, denumită în continuare ecotaxă, în valoare de 0,2 lei/bucată pentru pungile de tip sacoșă banană, cu mâner aplicat, sau maieu – din materiale care nu sunt biodegradabile | 2000  |       |       |       | 4850  | 19400 |  |  |  |

\* Sumele reprezintă proiecțiile bugetare și nu încasările reale.

\*\* Buget aprobat prin Ordin nr. 129/2007, ulterior rectificat.

\*\*\* Conform H.G. nr. 216/2010.

**Sursă: Bugetele de venituri și cheltuieli ale Administrației Fondului pentru mediu 2005-2010. Accesibile la: [http://www.afm.ro/info06\\_bvc.php](http://www.afm.ro/info06_bvc.php)**



## Concluzii

Contribuie taxele de mediu la promovarea semnificativă a obiectivelor protecției mediului în România? Cu greu pot fi aduse argumente în sprijinul unei astfel de afirmații. România deține economia cea mai ineficientă din punct de vedere energetic din Europa, are printre cele mai mici încasări din taxe de mediu ca procent din PIB, atât la nivel general cât și pe cele trei grupe principale: taxe pe energie, taxe pe transport și taxe de poluare și folosire a resurselor. Această situație este ușor explicabilă prin opțiunea constantă a guvernelor de după 1989 pentru menținerea taxelor și accizelor la niveluri minime. Chiar și atunci când prin aderarea la UE s-a impus necesitatea aducerii accizelor la un nivel mai ridicat, România a optat pentru amânarea cât mai mult a armonizării acestor taxe. În contextul în care, chiar și în 2010, la toate cele 9 categorii principale de combustibili și electricitate nivelul accizelor era cel minim sau puțin sub nivelul minim, nu este de mirare că România se află pe un trend descendent din punct de vedere al încasărilor din taxele pe energie ca procent din PIB.

Mai mult, în cazul taxelor de poluare și folosire a resurselor, capacitatea de colectare pentru majoritatea tipurilor de taxe este foarte redusă în raport cu baza potențială de taxare. Acest lucru este cu atât mai grav cu cât taxele de poluare și folosire a resurselor sunt acele taxe destinate finanțării de proiecte pentru limitarea efectelor activităților umane asupra mediului. Situația veniturilor la Fondul pentru Mediu impune o discuție urgentă cu privire la modul în care instituțiile statului abilitate să colecteze taxe pentru Administrația Fondului pentru Mediu pot fi determinate să-și îndeplinească obligațiile legale cu un grad mai mare de eficiență.

În contextul în care avantajul competitiv oferit de un nivel mic al taxării nu pare să fi fost fructificat în nici un fel (nu există nici o investiție majoră într-un domeniu cu o intensitate energetică mare în ultimii ani), există argumente serioase pentru a susține o creștere treptată a taxelor de mediu, precum și introducerea unor instrumente noi folosite în diferite țări ale Uniunii Europene. De altfel, Uniunea Europeană recomandă o schimbare a accentului dinspre taxarea muncii (unde România are o fiscalitate ridicată) înspre taxarea consumului și a poluării<sup>41</sup>. Mai ales în contextul crizei bugetare din ultimii doi ani și a creșterii semnificative a datoriei publice, opțiunea pentru creșterea taxelor pe energie ar fi una legitimă, putând reprezenta o resursă importantă pentru echilibrarea Bugetului de stat.

## ANEXĂ

**Tabelul 1. Nivelul de accizare aplicat pentru benzina fără plumb/tonă de către statele membre ale UE în raport cu acciza minimă de 359 EUR/tonă**

| Țara | EUR          | % mai mult decât acciza minimă |
|------|--------------|--------------------------------|
| RO   | <b>348.0</b> | <b>-3.1</b>                    |
| BG   | 350.2        | -2.4                           |
| CY   | 359.0        | 0.0                            |
| LV   | 379.8        | 5.8                            |
| EE   | 422.8        | 17.8                           |
| LT   | 434.4        | 21.0                           |
| AT   | 442.0        | 23.1                           |
| HU   | 444.0        | 23.7                           |
| PL   | 451.1        | 25.7                           |
| ES   | 455.9        | 27.0                           |
| MT   | 459.4        | 28.0                           |
| LU   | 464.6        | 29.4                           |
| SI   | 484.5        | 35.0                           |
| CZ   | 505.1        | 40.7                           |
| SK   | 514.5        | 43.3                           |
| SE   | 539.8        | 50.4                           |
| IE   | 543.2        | 51.3                           |
| IT   | 564.0        | 57.1                           |
| DK   | 566.7        | 57.9                           |
| PT   | 583.0        | 62.4                           |
| BE   | 613.6        | 70.9                           |
| FI   | 627.0        | 74.7                           |
| UK   | 627.9        | 74.9                           |
| FR   | 639.6        | 78.2                           |
| DE   | 669.8        | 86.6                           |
| EL   | 670.0        | 86.6                           |
| NL   | 714.0        | 98.9                           |

Sursă: European Commission DG Taxation and customs union. *Excise Duty Tables. July 2010*  
 Available at: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#)

**Tabelul 7. Evoluția veniturilor din taxe pe energie ca % din PIB în țările membre ale UE**

|    | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2000-<br>2008 | 1995-<br>2007 | Ranking<br>2007 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|---------------|-----------------|
| RO | –    | –    | –    | 2.5  | 3.8  | 3.2  | 1.9  | 1.7  | 2    | 2.3  | 1.8  | 1.7  | 1.7  | -1.5          | –             | 18              |
| BE | 1.5  | 1.6  | 1.6  | 1.6  | 1.5  | 1.4  | 1.4  | 1.4  | 1.4  | 1.5  | 1.5  | 1.4  | 1.3  | -0.1          | -0.2          | 25              |
| BG | –    | –    | –    | –    | 2.1  | 2.3  | 2.6  | 2    | 2.6  | 3    | 2.7  | 2.7  | 3    | 0.8           | –             | 1               |
| CZ | 2.3  | 2.2  | 2.1  | 2    | 2.2  | 2.1  | 2.3  | 2.2  | 2.3  | 2.4  | 2.5  | 2.4  | 2.3  | 0.2           | 0             | 5               |
| DK | 2.2  | 2.3  | 2.2  | 2.4  | 2.7  | 2.6  | 2.7  | 2.7  | 2.7  | 2.6  | 2.5  | 2.4  | 2.3  | -0.4          | 0.1           | 6               |
| DE | 1.9  | 1.8  | 1.8  | 1.7  | 1.9  | 2    | 2.1  | 2.2  | 2.3  | 2.2  | 2.1  | 2    | 1.9  | -0.2          | -0.1          | 12              |
| EE | 0.6  | 1    | 1.2  | 1.6  | 1.4  | 1.2  | 1.6  | 1.5  | 1.5  | 1.8  | 1.9  | 1.8  | 1.9  | 0.7           | 1.3           | 11              |
| IE | 1.7  | 1.7  | 1.7  | 1.7  | 1.6  | 1.4  | 1.2  | 1.3  | 1.3  | 1.3  | 1.3  | 1.2  | 1.2  | -0.2          | -0.5          | 27              |
| EL | 2.5  | 2.5  | 2.3  | 2.1  | 1.8  | 1.6  | 1.5  | 1.4  | 1.3  | 1.3  | 1.2  | 1.2  | 1.2  | -0.4          | -1.3          | 26              |
| ES | 1.8  | 1.8  | 1.7  | 1.9  | 1.8  | 1.7  | 1.7  | 1.7  | 1.6  | 1.6  | 1.5  | 1.4  | 1.4  | -0.3          | -0.4          | 24              |
| FR | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 1.8  | 1.7  | 1.8  | 1.7  | 1.7  | 1.6  | 1.6  | 1.4  | -0.4          | -0.6          | 23              |
| IT | 3.1  | 3    | 3    | 2.9  | 2.9  | 2.6  | 2.4  | 2.3  | 2.4  | 2.2  | 2.2  | 2.2  | 2.1  | -0.5          | -1.1          | 9               |
| CY | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.7  | 1    | 1    | 1.9  | 2.1  | 1.9  | 1.8  | 1.8  | 1.1           | 1.3           | 17              |
| LV | 1    | 1.5  | 1.8  | 2.7  | 2.1  | 1.8  | 1.6  | 1.8  | 2    | 2.1  | 2.2  | 2    | 1.7  | -0.1          | 0.7           | 19              |
| LT | 1.1  | 1.1  | 1.3  | 1.7  | 2.1  | 1.8  | 1.8  | 2    | 2    | 1.8  | 1.7  | 1.6  | 1.6  | -0.1          | 0.5           | 22              |
| LU | 2.8  | 2.8  | 2.8  | 2.8  | 2.7  | 2.7  | 2.7  | 2.6  | 2.7  | 2.9  | 2.8  | 2.5  | 2.4  | -0.2          | -0.4          | 2               |
| HU | 2.7  | 2.4  | 2.4  | 2.9  | 2.8  | 2.4  | 2.3  | 2.2  | 2.3  | 2.1  | 2.1  | 2.1  | 2.1  | -0.3          | -0.6          | 8               |
| MT | 0.9  | 0.8  | 1.3  | 1.6  | 1.6  | 1.4  | 1.5  | 1.4  | 1.3  | 1.2  | 1.3  | 1.3  | 1.8  | 0.4           | 0.9           | 16              |
| NL | 1.7  | 1.7  | 1.8  | 1.8  | 1.9  | 1.9  | 1.8  | 1.8  | 1.8  | 1.9  | 2    | 2    | 1.8  | 0             | 0.2           | 15              |
| AT | 1.4  | 1.4  | 1.7  | 1.6  | 1.6  | 1.6  | 1.7  | 1.7  | 1.8  | 1.9  | 1.8  | 1.6  | 1.6  | 0.1           | 0.2           | 21              |
| PL | 1.2  | 1.4  | 1.3  | 1.5  | 1.8  | 1.8  | 1.8  | 2    | 2.1  | 2.1  | 2.3  | 2.3  | 2.4  | 0.6           | 1.2           | 3               |
| PT | 2.6  | 2.6  | 2.4  | 2.4  | 2.2  | 1.6  | 1.9  | 2.1  | 2.2  | 2.2  | 2.1  | 2    | 2    | 0.4           | -0.6          | 10              |
| SI | 3.1  | 3.3  | 3.5  | 3.9  | 3.3  | 2.4  | 2.7  | 2.7  | 2.6  | 2.6  | 2.5  | 2.3  | 2.3  | -0.1          | -0.8          | 4               |
| SK | 2.1  | 1.9  | 1.8  | 1.7  | 1.8  | 2    | 1.7  | 1.9  | 2.2  | 2.2  | 2.1  | 2    | 1.8  | -0.1          | -0.3          | 13              |
| FI | 2.1  | 2.1  | 2.3  | 2.2  | 2.2  | 2    | 1.9  | 2    | 2    | 1.9  | 1.9  | 1.8  | 1.7  | -0.3          | -0.5          | 20              |
| SE | 2.4  | 2.7  | 2.6  | 2.6  | 2.5  | 2.4  | 2.4  | 2.5  | 2.5  | 2.4  | 2.4  | 2.3  | 2.2  | -0.1          | -0.2          | 7               |
| UK | 2.3  | 2.3  | 2.3  | 2.4  | 2.4  | 2.4  | 2.2  | 2.2  | 2.1  | 2    | 2    | 1.9  | 1.8  | -0.5          | -0.5          | 14              |

**Sursă: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 318, Tabelul C.4.1\_G**

**Tabelul 8. Evoluția veniturilor din taxele pe transport ca % din PIB în țările membre ale UE**

|    | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2000-2008 | 1995-2007 | Ranking 2007 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|-----------|--------------|
| RO | –    | –    | –    | 0    | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.3  | 0.3       | –         | 19           |
| BE | 0.6  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.6  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.6  | 0.6  | 0         | 0         | 11           |
| BG | –    | –    | –    | –    | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.3  | 0.3  | 0.1       | –         | 20           |
| CZ | 0.4  | 0.4  | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | -0.2      | -0.2      | 25           |
| DK | 2.1  | 2.1  | 2.1  | 2.3  | 2.2  | 1.8  | 1.7  | 1.9  | 1.8  | 2    | 2.2  | 2.3  | 2.2  | 0.4       | 0.1       | 1            |
| DE | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0         | 0         | 18           |
| EE | 0.3  | 0.3  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0    | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | -0.2      | -0.2      | 27           |
| IE | 1.3  | 1.4  | 1.3  | 1.3  | 1.4  | 1.4  | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.2  | 1.2  | 1.2  | -0.2      | -0.1      | 5            |
| EL | 0.6  | 0.6  | 0.8  | 0.8  | 0.9  | 0.8  | 1    | 0.9  | 0.8  | 0.9  | 0.8  | 0.8  | 0.8  | 0.1       | 0.2       | 8            |
| ES | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0         | 0         | 16           |
| FR | 0.6  | 0.7  | 0.6  | 0.6  | 0.6  | 0.5  | 0.5  | 0.7  | 0.7  | 0.6  | 0.6  | 0.6  | 0.6  | 0.1       | 0         | 12           |
| IT | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0         | 0.1       | 15           |
| CY | 2.3  | 2.3  | 2    | 2    | 1.9  | 2    | 2    | 1.9  | 1.8  | 1.9  | 1.6  | 1.5  | 1.6  | -0.3      | -0.7      | 3            |
| LV | 0    | 0    | 0    | 0.1  | 0.2  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | -0.1      | 0.3       | 21           |
| LT | 0.8  | 0.7  | 0.8  | 0.8  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.8  | 0.5  | 0.1  | 0.1  | -0.5      | -0.6      | 26           |
| LU | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.1  | 0.2  | 0.1       | 0         | 24           |
| HU | 0.2  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.2  | 0.5  | 0.5  | 0.6  | 0.6  | 0.3       | 0.5       | 10           |
| MT | 2.3  | 2.2  | 2.3  | 2.3  | 2.5  | 2.3  | 2.1  | 2    | 2.1  | 1.8  | 1.8  | 1.8  | 1.7  | -0.6      | -0.7      | 2            |
| NL | 1.3  | 1.5  | 1.3  | 1.4  | 1.5  | 1.4  | 1.3  | 1.2  | 1.2  | 1.3  | 1.3  | 1.4  | 1.4  | 0         | 0         | 4            |
| AT | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.7  | 0.8  | 0.9  | 0.9  | 0.9  | 0.8  | 0.8  | 0.8  | 0.8  | 0         | 0.1       | 9            |
| PL | 0.2  | 0.2  | 0.3  | 0.1  | 0.1  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.3  | 0.3  | 0.2  | 0.2  | 0.1       | 0.1       | 22           |
| PT | 0.9  | 1    | 1    | 1.1  | 1.2  | 1.1  | 1.1  | 1    | 0.9  | 0.9  | 1    | 0.9  | 0.9  | -0.2      | 0         | 7            |
| SI | 1    | 1    | 1    | 1.1  | 0.9  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.1       | -0.5      | 14           |
| SK | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0         | -0.1      | 23           |
| FI | 0.8  | 1    | 1    | 1.1  | 1.2  | 1.1  | 1    | 1    | 1.2  | 1.2  | 1.2  | 1.1  | 1    | -0.1      | 0.2       | 6            |
| SE | 0.3  | 0.4  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.1       | 0.1       | 17           |
| UK | 0.6  | 0.6  | 0.6  | 0.6  | 0.6  | 0.6  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0         | -0.1      | 13           |

Sursă: Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009), 320, Tabelul C.4.2\_G

# CAPITOLUL 5

## Investițiile de mediu în România

**Arpad Todor (autor principal), Maria Chiper (coautor)**

În acest capitol sunt analizate evoluțiile dintr-o serie de domenii cu un impact major asupra dezvoltării durabile. Dacă în capitolul anterior am analizat evoluția taxării de mediu din România în contextul integrării în UE, cercetarea de față urmărește să ofere răspunsul la patru întrebări:

1. Cât de mult cheltuim pentru protecția mediului în comparație cu celelalte state membre ale UE?
2. Care sunt obligațiile de mediu asumate de România în contextul aderării la UE și care este rolul Programului Operațional Sectorial (POS) Mediu în finanțarea proiectelor destinate atingerii acestor obiective?
3. În ce măsură reușește să contribuie instituția specializată în colectarea unei părți din taxele de mediu și folosirea lor, Administrația Fondului pentru Mediu (AFM), la realizarea obiectivelor de protecție a mediului?
4. În ce măsură investițiile din domeniul protecției mediului sunt realizate în convergență cu obiectivele stabilite prin Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă?

Concluziile din capitolul anterior, în combinație cu analizele care răspund la cele patru întrebări, ne vor ajuta să schițăm răspunsul la o întrebare mai generală: În ce măsură obiectivele protecției mediului și ale dezvoltării durabile reprezintă o prioritate urmărită în mod sistematic în România? Sunt decidenții politici din România dispuși și capabili să conceapă și să implementeze politici de mediu sustenabile, dincolo de obligațiile asumate față de partenerii internaționali? Demersul nostru analitic este structurat după cum urmează.

În prima secțiune este analizată evoluția investițiilor de mediu în România, identificăm domeniile în care au fost obținute o serie de derogări temporare de la *aquis-ul* UE și prezentăm principalele două instrumente financiare destinate să ofere resurse de finanțare pentru atingerea obiectivelor de mediu: POS Mediu și AFM. După ce sunt discutate problematica definirii și măsurării adecvate a cheltuielilor de mediu, este analizată comparativ evoluția cheltuielilor României clasificate ca având un impact asupra mediului. Utilizând datele statistice ale Eurostat, comparăm evoluția României, pe de-o parte, cu media vechilor state membre ale UE (UE-15) și pe de altă parte, cu cea a țărilor post-comuniste noi membre ale UE (NMS-9). Analiza relevă faptul că, la nivelul anului 2001, România se plasa semnificativ sub media cheltuielilor de protecție a mediului a țărilor din regiune. În perioada 2001-2007, cu excepția domeniului industriei producătoare de electricitate, gaze și ale furnizorilor de apă, cheltuielile au crescut semnificativ, ajungând la media regională. Totuși, atât România cât și celelalte noi membre ale UE se situează departe de investițiile de mediu din UE-15.

În următoarea sub-secțiune sunt prezentate unele dintre obiectivele de mediu specifice asumate de România în contextul negocierilor de aderare la UE, în special cele care implică investiții realizate de autorități publice. Ulterior analizei principalelor domenii în care România se prezintă deficitar, în secțiunea 1.3 vom prezenta principalele două instrumente

instituționale de canalizare a resurselor financiare necesare atingerii obiectivelor de mediu: POS Mediu și AFM. În finalul sub-secțiunii, prezint pe scurt stadiul de implementare a principalelor axe prioritare din POS Mediu la nivelul anului. Datele analizate confirmă persistența unui nivel foarte slab de absorbție a fondurilor POS Mediu (doar 2% până la finalul lui 2010). Totuși, accelerarea contractărilor de proiecte în anul 2010 poate conduce, în condițiile unei ameliorări semnificative a capacității instituționale a contractanților (în special a operatorilor de apă și a Consiliilor Județene în domeniul managementului integrat al deșeurilor) dar și a autorității contractante, la creșterea absorbției fondurilor destinate susținerii proiectelor prioritare de mediu.

În a doua secțiune analizăm capacitatea instituțională a Administrației Fondului pentru Mediu de a-și îndeplini principalul obiectiv pentru care a fost creată, și anume de a reprezenta „un instrument economico-financiar destinat susținerii și realizării proiectelor pentru protecția mediului, în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare în domeniul protecției mediului”<sup>1</sup>. Dacă în capitolul anterior am prezentat o analiză succintă a eficienței AFM pe baza bugetelor de venituri propuse de AFM, în acest capitol este analizată în detaliu rapoartele financiare ale instituției. În primul rând, verificăm relația dintre previziunile cu privire la venituri și capacitatea reală a AFM de a obține aceste venituri. Din păcate, în ciuda unor creșteri constante a încasărilor la Fondul pentru Mediu (FM), nivelul maxim de realizare a previziunilor este de doar 59.64% în 2010. Ulterior, analizăm măsura în care veniturile previzionate sau neîncasate se regăsesc în creanțele la FM precum și evoluția activităților de inspecție care susțin efortul de recuperare a creanțelor. Datele analizate relevă un progres semnificativ al capacității instituționale a AFM de a identifica și colecta obligațiile fiscale care rezultă din activități cu impact asupra mediului.

În schimb, capacitatea de cheltuire a veniturilor colectate la FM este deosebit de redusă, aspect subliniat de analiza raportului dintre cheltuielile bugetate de către AFM și plățile realizate efectiv. Pentru fiecare an, atât în cazul cheltuielilor prevăzute pentru finanțarea proiectelor, cât și în cazul cheltuielilor proprii de funcționare, procentul de realizare a crescut de la 25% în 2005 la doar 39.2% în 2009. Pentru a detalia deficiențele agenției în administrarea sumelor colectate pentru proiecte în domeniul mediului, am analizat în detaliu ratele de finanțare a proiectelor din fiecare din cele 21 de categorii de finanțare. Analiza relevă situația dezastruoasă care caracterizează majoritatea categoriilor. Cu excepția *Categoriilor S – Programul Rabla* și *P – înlăturarea efectelor inundațiilor*<sup>2</sup>, care au beneficiat de 40.35%, respectiv 24.23% din întreaga finanțare acordată de AFM, pentru toate celelalte categorii sumele finanțate au fost foarte mici, numărul de sesiuni de depunere de proiecte a fost foarte redus în majoritatea anilor, perioada de aprobare a fost foarte lungă iar numărul de proiecte aprobate, foarte mic. Mai grav, există 3 categorii de finanțare pentru care nu a fost folosit niciun RON pe parcursul întregii existențe a AFM, iar pentru 7 categorii nu a existat niciun proiect depus pe parcursul anilor 2009 și 2010. Singurul program de succes finanțat de AFM este programul Rabla (Programul de stimulare a înnoirii parcului auto național). Totuși, în ciuda impactului pozitiv asupra mediului indus de acest program prin scoaterea din uz a 297954 de autovehicule vechi, acest program reprezintă în primul rând o subvenție destinată industriei auto.

<sup>1</sup> Conform site-ului oficial al Administrației Fondului pentru Mediu: [http://afm.ro/info01\\_prezentare.php](http://afm.ro/info01_prezentare.php), ultima accesare Iunie 2011.

<sup>2</sup> Categoria P - lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor aferente obiectivelor din domeniul public al statului.

Concluziile analizei sunt lipsite de echivoc. FM pare a reprezenta un fond de acumulare de resurse financiare și mai puțin unul de susținere a proiectelor prioritare de mediu. AFM colectează puțin iar din ce colectează nu pare a fi interesată să cheltuiască. Mai mult, aceste concluzii împreună cu estimările din capitolul anterior care au reliefat gradul foarte slab de colectare pe mai multe categorii de venituri<sup>3</sup>, sugerează că se impune o regândire a felului în care AFM funcționează astfel încât să-și poată îndeplini misiunea pentru care a fost creată.

În contextul în care, la nivelul UE, toate activitățile de protecție a mediului sunt integrate țelului de atingere a dezvoltării durabile, în secțiunea a treia am analizat în ce măsură această convergență se realizează și în România. Pe de o parte, analizăm măsura în care *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030* (SNDDR)<sup>4</sup> reprezintă un instrument orientativ eficient pentru direcționarea politicilor din domeniile fiscalității de mediu și a susținerii proiectelor prioritare pentru protecția mediului. Pe de altă parte, am dorit să înțelegem în ce măsură politicile existente în România în domeniile menționate anterior țin cont de obiectivele de dezvoltare durabilă.

Analiza SNDDR relevă o serie de limitări ale utilității strategice a acestui document. Datorită faptului că reprezintă în primul rând o sinteză a strategiilor și obligațiilor asumate de România în documente anterioare, strategia discută majoritatea obiectivelor generale și specifice cu impact asupra mediului dar nu realizează o prioritizare a acestor obiective și nici nu oferă indicii privind modalitățile practice pentru realizarea lor. De asemenea, capacitatea SNDDR de a servi drept instrument strategic în cele două arii de interes ale studiilor Ecopolis (taxarea de mediu, în primul, și cheltuielile de mediu, în acest studiu) este limitată. În ce privește folosirea instrumentelor de taxare pe mediu pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă, nu există decât o serie de mențiuni generale care repetă recomandările UE în domeniu. În același timp, autorii strategiei nu par a fi interesați de situația *de facto* a României în acest domeniu și de felul în care aceasta influențează relevanța strategiilor propuse.

De asemenea, în domeniul investițiilor de mediu, SNDDR nu face decât să prezinte angajamentele și derogările negociate de România prin Tratatul de Aderare și să prezinte obiectivele prezente în *Programul Operațional Sectorial de „Mediu” al României 2007-2013*. În plus, strategia menționează doar în mod marginal Administrația Fondului pentru Mediu, instituție care ar trebui să reprezinte unul dintre cele mai puternice instrumente de politică publică de care dispune România pentru avansarea diferitelor obiective de dezvoltare durabilă.

Concluzionăm argumentând faptul că SNDDR își dovedește utilitatea prin realizarea unei sinteze extinse a obiectivelor și obligațiilor asumate de către România în documentele și planurile strategice anterioare. Totuși, lipsa unei abordări strategice care să țină cont de baza de plecare, lipsa unei discuții critice a modului în care aceste documente negociate acoperă în mod sistematic nevoile de dezvoltare durabilă ale României, precum și lacunele din cele două domenii de interes, reduc semnificativ capacitatea SNDDR de a reprezenta un ghid pentru politicile de mediu.

<sup>3</sup> *Idem* supra 1.

<sup>4</sup> SNDDR se regăsește pe site-ul oficial al Ministerului Mediului și Pădurilor, la adresa [http://www.mmediu.ro/protectia\\_mediului/dezvoltare\\_durabila/new\\_page\\_6.htm](http://www.mmediu.ro/protectia_mediului/dezvoltare_durabila/new_page_6.htm), ultima accesare iunie 2011.

În secțiunea de concluzii se trec în revistă principalele evoluții pozitive și negative din domeniile analizate și se oferă o serie de recomandări cu privire la modalitățile în care activitatea AFM ar putea fi îmbunătățită.

## 1. Obligații asumate, instrumente financiare

### 1.1 Evoluția cheltuielilor cu protecția mediului în România

Modelul de dezvoltare economică contemporan nu este unul sustenabil. În ultimele două decenii s-a ajuns la o conștientizare a faptului că activitatea umană poate genera schimbări ireversibile asupra mediului înconjurător, epuizarea resurselor neregenerabile și distrugerea unor biosisteme esențiale pentru existența vieții pe Terra. În același timp, s-a conștientizat faptul că sunt necesare eforturi susținute pentru schimbarea fundamentală a felului în care sunt gândite și implementate activitățile economice, astfel încât bunăstarea societății contemporane să nu fie obținută cu prețul distrugerii șanselor la o calitate a vieții mai bună pentru generațiile viitoare.

Alături de instrumentele fiscale, IBP-uri (Instrumente Bazate pe Piață)<sup>5</sup> și dezvoltarea de tehnologii verzi, cheltuielile cu protecția mediului reprezintă unul dintre principalele instrumente de limitare a efectelor activităților umane asupra mediului. Conform definiției folosite de instituțiile internaționale, cheltuielile de mediu sunt definite drept: *cheltuieli curente și de capital legate de activități și instalații specificate în clasificările activităților de protecție a mediului*.<sup>6</sup> Generalitatea acestei definiții subliniază lipsa unei cuantificări unitare în toate țările, datorată parțial dificultății identificării și cuantificării exacte a cheltuielilor de mediu din totalul de cheltuieli realizate de instituțiile publice și private. De exemplu, în România definiția operațională pentru cheltuielile pentru protecția mediului, folosită de Institutul Național de Statistică, este următoarea:

**„Cheltuielile pentru protecția mediului** reflectă fluxurile de finanțare a mediului și includ plățile pentru activitățile economice care au ca scop producerea de servicii specifice pentru prevenirea, reducerea sau combaterea pagubelor aduse mediului. Acestea sunt grupate în: investiții și cheltuieli curente care la rândul lor includ cheltuielile curente interne (salariile și contribuțiile sociale, consumurile de materii prime, combustibili, energie, apă și alte materiale auxiliare, cheltuieli pentru cercetare-dezvoltare, instruire, informare, administrare de mediu) și cheltuielile curente externe (cheltuieli pentru servicii de protecția mediului cumpărate de la terți și pentru taxe cu titlu de mediu plătite)”<sup>7</sup>.

În ciuda gradului mai mare de claritate, și această definiție reflectă un nivel semnificativ de incertitudine întrucât nu este evident cum se stabilește și se evaluează *scopul* unei investiții sau cheltuieli. Astfel, cele mai mici schimbări în definițiile operaționale ale sub-tipurilor de cheltuieli de mediu pot conduce la rezultate statistice foarte diferite. Chiar dacă Eurostat a început să colecteze în mod sistematic date cu privire la cheltuielile de mediu la începutul anilor '90, foarte multe țări europene nu au trimis în mod regulat

<sup>5</sup> În engleză, Market Based Instruments, abreviat MBIs.

<sup>6</sup> „Environmental expenditures are capital and current expenditures related to characteristic activities and facilities specified in classifications of environmental protection activities.” – conform United Nations, Glossary of Environment Statistics, Studies in Methods, Series F, No. 67, (United Nations, New York, 1997), p. 2.

<sup>7</sup> Institutul Național de Statistică, „Cheltuielile pentru protecția mediului în anul 2009”, Comunicat de presă nr. 222 din 15 octombrie 2010.



aceste date pe parcursul primilor ani. De altfel, abia în anul 2000 a început un proces de sistematizare și standardizare a datelor statistice din domeniul mediului la nivelul UE (prin parteneriatul *Environment for Europe Process – EPP*).<sup>8</sup> La nivelul anului 2007 acest proces era departe de a fi finalizat, după cum reiese din analizele prezente în *Manualul de colectare a datelor statistice*<sup>9</sup> realizat de Eurostat. Mai mult, țări precum Belgia, Danemarca, Irlanda sau Grecia au eșuat în trimiterea unor date sistematice pe parcursul mai multor ani. În acest sens, așa cum rezultă și din analiza detaliată a Eurostat, întrucât există diferențe semnificative de la țară la țară în privința sistematizării acestor date, comparația între țări în domeniul cheltuielilor de protecție a mediului este doar una aproximativă.

Pentru a exemplifica distribuția cheltuielilor pentru protecția mediului între diferitele domenii în România, în tabelul 1.1 prezentăm datele statistice furnizate de INS pentru anul 2009. Cifrele relevă că în domeniile construcțiilor și transporturilor, investițiile reprezintă doar 3% și respectiv 4% din totalul acestor cheltuieli. De asemenea, un procent redus al investițiilor (15%) din totalul cheltuielilor pentru protecția mediului se observă și în cazul producătorilor publici și privați specializați în produse și servicii destinate protecției mediului. Procentele foarte mici de investiții pot reflecta lipsa unor presiuni semnificative pentru ridicarea standardelor de mediu din aceste domenii dar pot fi parțial generate de metodele statistice de sistematizare a datelor.

**Tabel 1.1 Cheltuielile pentru protecția mediului pe sectoare de activitate și categorii de cheltuieli, în anul 2009 (mii RON)**

| Sectoare de activitate                                                     | Total cheltuieli |                                                     | Investiții |     |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------|------------|-----|
|                                                                            |                  | Din totalul cheltuielilor pentru protecția mediului | Suma       | %   |
| <b>Producători nespecializați</b>                                          | 3929598          | 28%                                                 | 1773140    | 45% |
| Silvicultură, exploatare forestieră și servicii anexe                      | 48686            |                                                     | 22065      | 45% |
| Industrie extractivă                                                       | 652947           |                                                     | 303104     | 46% |
| Industrie prelucrătoare                                                    | 1752331          |                                                     | 717713     | 41% |
| Producția și furnizarea de energie electrică și termică, gaze și apă caldă | 1059509          |                                                     | 655651     | 62% |
| Construcții                                                                | 264061           |                                                     | 8268       | 3%  |
| Transporturi                                                               | 152064           | agm                                                 | 6634       | 4%  |
| <b>Producători specializați</b>                                            | 6951154          | 49%                                                 | 1046720    | 15% |
| <b>Administrație Publică</b>                                               | 3357708          | 24%                                                 | 1518164    | 45% |
| <b>Total</b>                                                               | 14238460         |                                                     |            |     |

**Sursa: INS, COMUNICAT DE PRESĂ Nr. 222 din 15 octombrie 2010 Cheltuielile pentru protecția mediului în anul 2009, p. 1**

În tabelul 1.2 cheltuielile pentru protecția mediului sunt ordonate în funcție de domeniile de mediu și categoriile de producători care le execută. În primul rând, se observă faptul că managementul deșeurilor reprezintă de departe un domeniu preferențial,

<sup>8</sup> Eurostat, Environmental expenditure statistics 2, General Government and Specialised Producers data collection handbook, Eurostat Methodologies and Working Papers, (Eurostat, CE), p. 13.

<sup>9</sup> *Idem*.

însurând 49% din totalul cheltuielilor de mediu din România, 74% din aceste cheltuieli fiind realizate de producătorii specializați (în acest caz operatorii serviciilor de deșeuri). Dacă domeniile protecției aerului (14%) și apei (19%) prezintă o importanță medie, domeniile protecției solului și a apelor subterane (3%), combaterea zgomotului și a vibrațiilor (0.5%) sau protecția resurselor naturale și conservarea biodiversității (2%) nu prezintă decât o importanță redusă. De asemenea, tabelul relevă faptul că distribuția cheltuielilor în funcție de categorii de producători variază considerabil de la un domeniu la altul. Dacă producătorii specializați realizează cea mai mare parte a cheltuielilor în domeniile managementul deșeurilor (75%) și protecția apei (50%), producătorii nespecializați conduc în topul cheltuielilor pentru protecția aerului (66%), protecția solului și a apelor subterane (74%), combaterea zgomotului și a vibrațiilor (69%) sau protecția resurselor naturale și conservarea biodiversității (56%). Nu în ultimul rând, administrația publică realizează majoritatea cheltuielilor pentru protecția mediului (60%) în categoria *Alte domenii de mediu*.

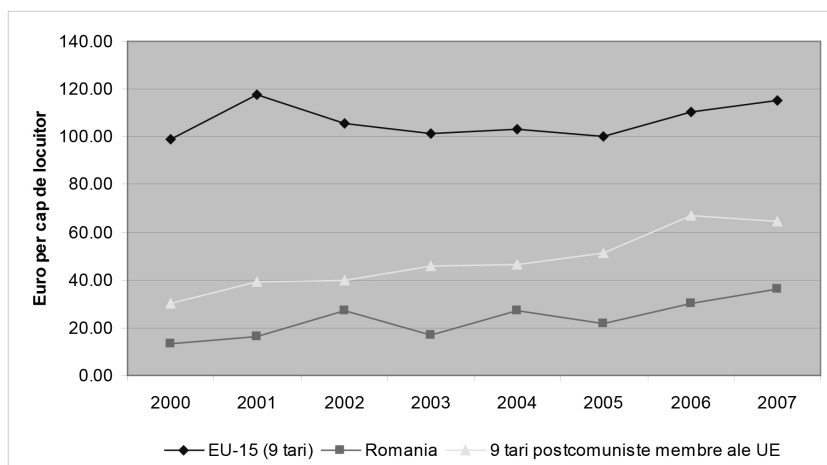
**Tabel 1.2 Cheltuielile pentru protecția mediului pe domenii de mediu și categorii de producători, în anul 2009 (mii RON)**

| Domenii de mediu                                             | Total   |      | Producători nespecializați |     | Producători specializați |     | Administrație Publică |     |
|--------------------------------------------------------------|---------|------|----------------------------|-----|--------------------------|-----|-----------------------|-----|
| Protecția aerului                                            | 1951690 | 14%  | 1296670                    | 66% | 139056                   | 7%  | 515964                | 26% |
| Protecția apei                                               | 2654651 | 19%  | 688278                     | 26% | 1316618                  | 50% | 649755                | 24% |
| Managementul deșeurilor                                      | 6948742 | 49%  | 825189                     | 12% | 5190145                  | 75% | 933408                | 13% |
| Protecția solului și a apelor subterane                      | 468737  | 3%   | 348175                     | 74% | 71513                    | 15% | 49049                 | 10% |
| Combaterea zgomotului și a vibrațiilor                       | 69564   | 0.5% | 48018                      | 69% | 2714                     | 4%  | 18832                 | 27% |
| Protecția resurselor naturale și conservarea biodiversității | 223657  | 2%   | 124408                     | 56% | 64437                    | 29% | 34812                 | 16% |
| Alte domenii de mediu                                        | 1921419 | 13%  | 598862                     | 31% | 166671                   | 9%  | 1155886               | 60% |
| 14238460                                                     |         |      |                            |     |                          |     |                       |     |

**Sursa: INS, COMUNICAT DE PRESĂ Nr. 222 din 15 octombrie 2010 Cheltuielile pentru protecția mediului în anul 2009, p. 2**

Atunci când analizăm în mod comparativ evoluțiile României din ultimii ani<sup>10</sup>, putem afirma că trendul general al cheltuielilor pentru protecția mediului per locuitor plasează România în rând cu evoluțiile zonei din care face parte (celelalte 9 țări postcomuniste noi membre ale UE). Figura 1.1 relevă faptul că în domeniul cheltuielilor pentru protecția mediului realizate la nivelul întregii industrii (cu excepția industriei de reciclare), se înregistrează un trend ascendent între 2000 (13.3 Euro pe cap de locuitor) și 2007 (35.91 Euro pe cap de locuitor). Totuși, în ciuda creșterii constante din ultimii ani, nici România și nici celelalte noi membre ale Uniunii nu se înscriu pe un trend de convergență cu media vechilor membre UE.

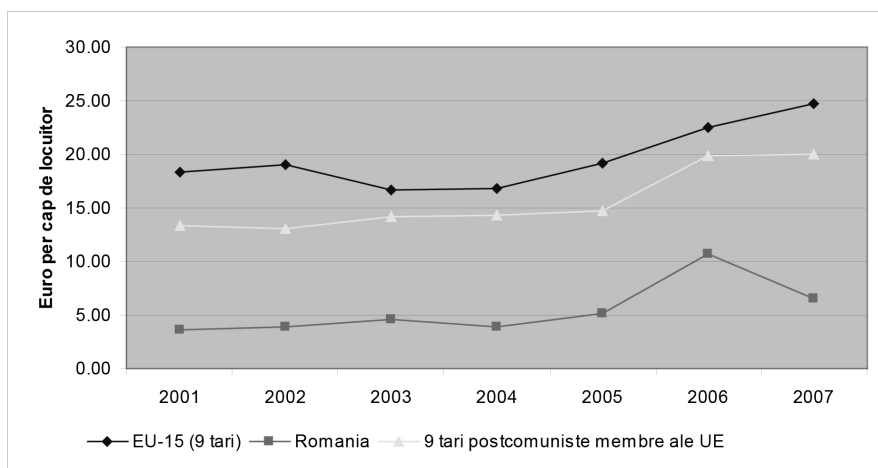
<sup>10</sup> 2007 este ultimul an pentru care Eurostat oferă date sistematice pentru majoritate țărilor. A se vedea site-ul oficial al Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database>, ultima accesare Iunie 2011.



**Figura 1.1 Cheltuielile pentru protecția mediului la nivelul industriei (cu excepția industriei de reciclare) (Euro pe cap de locuitor)**

\* Datele pentru Belgia, Danemarca, Irlanda, Grecia, Franța și Luxemburg nu au fost incluse întrucât nu sunt complete;

**Sursa:** Eurostat, date accesibile la: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database>

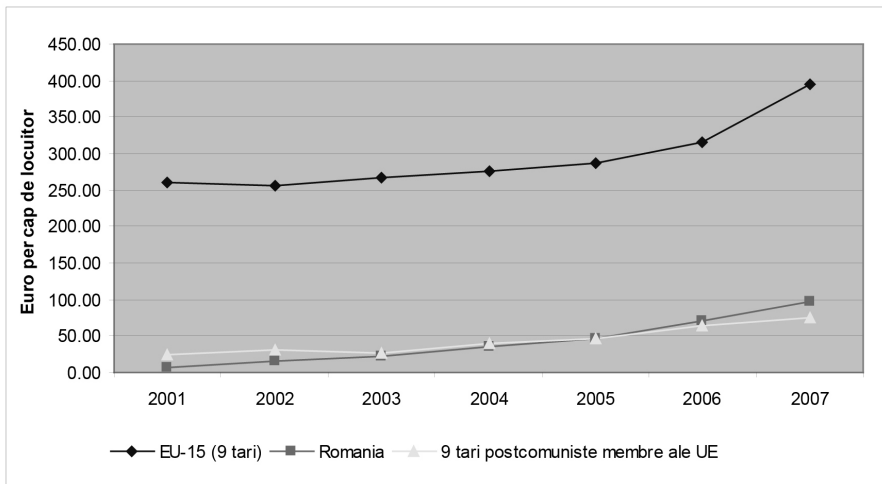


**Figura 1.2 Cheltuielile pentru protecția mediului la nivelul industriei producătoare de electricitate, gaze și furnizorilor de apă (Euro pe cap de locuitor)**

\* Datele pentru Belgia, Danemarca, Irlanda, Grecia, Franța și Luxemburg nu au fost incluse întrucât nu sunt complete;

**Sursa:** Eurostat, date accesibile la: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database>

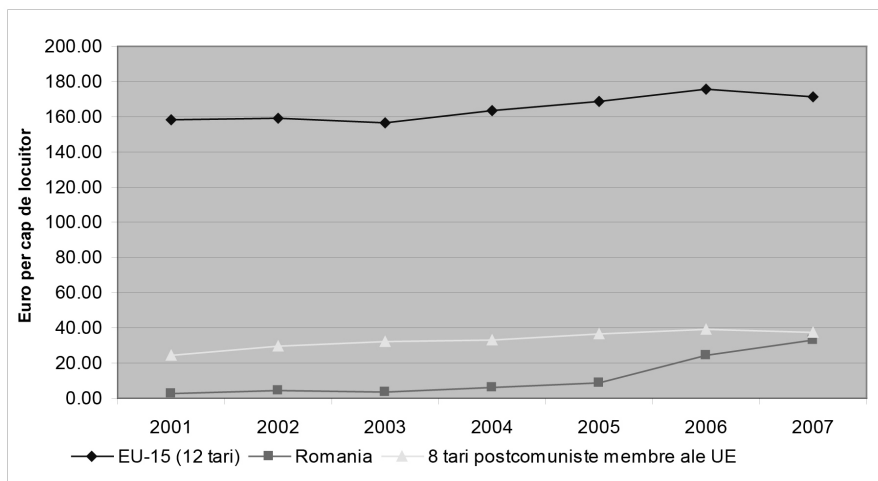
În schimb, în domeniul cheltuielilor de protecție a mediului realizate de producătorii din domeniile electricității, gazelor și furnizorilor de apă (figura 1.2), România a stagnat între 2001 și 2005, ulterior investițiile dublându-se în 2006, dar revenind la un nivel mai scăzut în 2007. Per total, în timp ce celelalte noi membre ale UE se apropie de convergență cu vechile membre, România stagnează în acest domeniu. De asemenea, România manifestă un trend ușor pozitiv însă neconvergent cu UE-15 în domeniul cheltuielilor pentru protecția mediului la nivelul producătorilor publici și privați specializați în produse și servicii destinate protecției mediului. Totuși, per total, aceste cheltuieli au crescut de la 5.95 Euro pe cap de locuitor în 2001, la un maxim de 97.94 euro pe cap de locuitor în 2008. Întrucât datele din celelalte 9 țări postcomuniste membre ale UE sunt similare și în condițiile în care, în România, PIB-ul pe cap de locuitor este printre cele mai scăzute, se poate afirma că domeniul industrial manifestă o performanță rezonabilă la nivelul cheltuielilor curente și al investițiilor pentru protecția mediului.



**Figura 1.3 Cheltuielile pentru protecția mediului la nivelul producătorilor publici și privați specializați în produse și servicii destinate protecției mediului (Euro per cap de locuitor)**

\* Datele pentru Irlanda, Grecia, Portugalia, Marea Britanie, Italia și Olanda nu au fost incluse întrucât nu sunt complete;

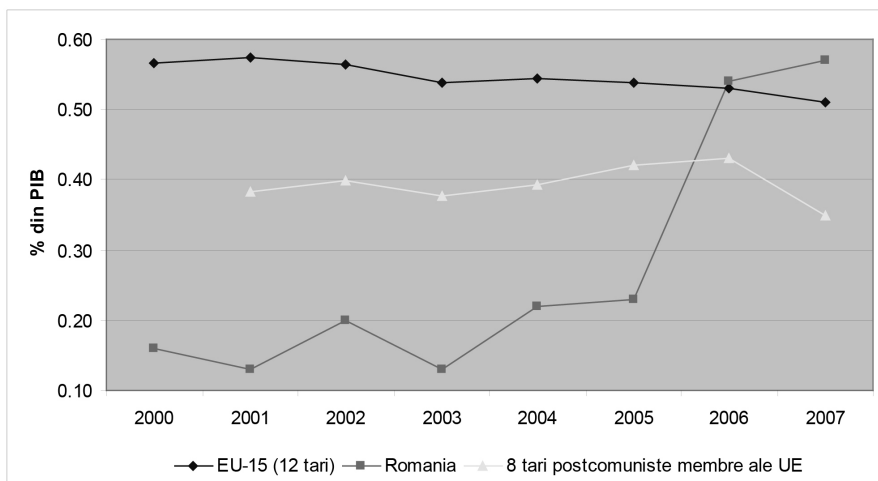
**Sursa:** Eurostat, date accesibile la: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database>



**Figura 1.4 Cheltuielile pentru protecția mediului realizate de instituțiile publice (general government) (Euro per cap de locuitor)**

\* Datele pentru Irlanda, Grecia, Olanda și Republica Ceha nu au fost incluse întrucât nu sunt complete;

**Sursa:** Eurostat, date accesibile la: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database>



**Figura 1.5 Cheltuielile pentru protecția mediului realizate de instituțiile publice (general government) (% din Produsul intern Brut)**

\* Datele pentru Irlanda, Grecia, Olanda și Republica Ceha nu au fost introduse întrucât nu sunt complete;

**Sursa:** Eurostat, date accesibile la: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/database>

Aceeași creștere exponențială (de la 2.59 Euro pe cap de locuitor în 2001, la 33.24 euro pe cap de locuitor în 2007) se poate observa atunci când analizăm evoluția cheltuielilor de protecție a mediului realizate de instituțiile publice (figurile 1.4 și 1.5). În ciuda discrepanțelor între cheltuielile pe cap de locuitor realizate în România și cele realizate în vechile membre ale UE, procentul din PIB alocat acestor cheltuieli a crescut de peste patru ori, de la 0.13% în 2001 la 0.57% în 2007.

Reiterând limitările datorate metodelor diferite de sistematizare a datelor statistice în diferite țări din UE, precum și lipsa datelor din mai multe țări, se poate afirma că România a înregistrat progrese în toate categoriile analizate între 2001 și 2007. Totuși, creșterile sensibile au fost determinate în primul rând de nivelul scăzut al cheltuielilor de protecție a mediului în toate aceste categorii înregistrat în 2000. În scopul înțelegerii evoluțiilor din ultimii ani, în următoarea sub-secțiune vom prezenta pe scurt cele mai importante obligații de mediu asumate de România, iar în ultima sub-secțiune și în secțiunea 2 vom analiza capacitatea instituțională a României de a folosi fondurile europene și naționale destinate investițiilor de mediu prioritare pentru instituțiile publice și producătorii specializați.

## 1.2 Obligațiile de mediu asumate de România în contextul negocierilor de aderare la UE

În contextul negocierilor de aderare la UE, datorită faptului că atingerea standardelor de protecție a mediului impuse de transpunerea *aquis-ului* comunitar necesitau investiții considerabile, România a negociat un număr semnificativ de derogări (între 2 și 11 ani), în paralel cu asumarea unor obligații de a realiza investiții majore în domeniile sensibile (modernizarea echipamentelor și a tehnologiilor folosite), dar și închiderea anumitor instalații și depozite neconforme standardelor de mediu din UE. În paragraful următor, vom enumera pe scurt cele mai importante obligații asumate în domenii care necesitau investiții financiare majore din partea unor instituții publice sau a unor producători specializați în domeniul protecției mediului.

Conform Anexei VII a Tratatului de aderare la UE, în **domeniul managementului deșeurilor**, România și-a asumat reducerea treptată a cantității de deșeuri depozitate<sup>11</sup> în 101 depozite municipale neconforme, până la închiderea loc completă în iulie 2017, și realizarea managementului deșeurilor la nivel județean prin Planuri Județene de Management Integrat al Deșeurilor. De asemenea, a fost asumată obligația atingerii standardelor de conformitate treptată până în 2012 de către cele 23 de instalații de depozitare a deșeurilor lichide, corozive și oxidante. În **domeniul reciclării**, România și-a asumat atingerea obiectivelor de reciclare la nivelul UE, până la finalul lui 2012, și atingerea obiectivelor de recuperare sau incinerare în instalațiile de incinerare a deșeurilor cu recuperare de energie, până la finalul lui 2011. În domeniul **calității apei** au fost negociate o serie de derogări care expiră în 2018, cu privire la conformitatea sistemelor de colectare și tratare a apelor urbane reziduale<sup>12</sup>. În plus, România și-a asumat obiectivul ca toate instalațiile de colectare și tratare din orașele cu mai mult de 10.000 de locuitori

<sup>11</sup> De la 3,47 milioane tone în 2006, la 1,21 milioane tone în 2016, a se vedea Anexa VII a Tratatului de aderare la UE a Bulgariei și României, 9. Mediul, B. Managementul deșeurilor, disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2005:157:SOM:RO:HTML>, Jurnalul Oficial al UE, L 157, Anul 48, 21 Iunie 2005, p. 163, ultima accesare Iunie 2011.

<sup>12</sup> Derogare de la dispozițiile articolelor 3, 4 și 5, alineatul (2) din Directiva 91/271/CEE, disponibilă la [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1991&T3=271&RechType=RECH\\_naturel&Submit=C%4C%83utare](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1991&T3=271&RechType=RECH_naturel&Submit=C%4C%83utare), ultima accesare Iunie 2011, conform Anexei VII, C. Calitatea apei, *ibid.* supra 10, pp. 169-170.

să îndeplinească standardele prevăzute la art. 3 al Directivei 91/271/CEE până în 2013, și a celor prevăzute la art. 5, până în 2015. De asemenea, România și-a asumat extinderea sistemelor de tratare a apelor reziduale până în 2015 și atingerea unor indicatori de calitate a apei destinate consumului până în 2006 și 2010<sup>13</sup>. României i-au fost oferite o serie de derogări și cu privire la anumite tipuri de reziduuri conținute în apele eliminate de instalațiile industriale (cadmiu, mercur, lindan etc.) Nu în ultimul rând, în **domeniul calității aerului** au fost oferite o serie de derogări (până la finalul lui 2007) pentru instalațiile de depozitare, instalațiile de încărcare-descărcare din cadrul terminalelor petroliere, autocisternelor și stațiilor de distribuție a carburanților<sup>14</sup>.

Întrucât resursele existente la dispoziția majorității instituțiilor publice și a operatorilor specializați erau cu mult sub necesitățile de investiții pentru a atinge standardele UE, prin crearea Fondului pentru Mediu și a Programului Operațional Sectorial Mediu (prin care au fost alocați 5,437 miliarde de Euro pentru perioada 2007-2013), s-a urmărit punerea la dispoziție a resurselor necesare pentru cofinanțarea acestor investiții. De asemenea, anterior anului 2007, o parte din investițiile de mediu au fost sprijinite prin programele PHARE și SAPARD. Întrucât capitolul de față se concentrează pe folosirea taxelor de mediu în scopul susținerii cheltuielilor de protecție a mediului, nu vom analiza în detaliu funcționarea POS Mediu<sup>15</sup>.

POS Mediu 2007-2013 a fost aprobat în iulie 2007 și este administrat de Ministerul Mediului prin Autoritatea de Management pentru POS Mediu. Conform prezentării programului, obiectivul general al POS Mediu este de a ajuta la dezvoltarea României prin „realizarea de investiții ce pun bazele dezvoltării durabile în infrastructura de mediu”<sup>16</sup>. În ciuda expirării în 4-5 ani a majorității derogărilor din domeniile acoperite de POS Mediu, aprobarea documentului doar în 2007 a făcut ca programul să devină operațional abia în 2008, iar primele proiecte să fie aprobate în 2009. Totuși, la sfârșitul lui 2010, România a atins un stadiu de contractare de 43% din totalul sumei disponibile, procent care o situează la mijlocul clasamentului în rândul noilor membre ale UE<sup>17</sup>. În ciuda gradului rezonabil de contractare, gradul de absorbție (sumele plătite efectiv) reprezenta doar 2% din suma totală disponibilă, fapt care plasa domeniul mediului pe penultimul loc (în fața domeniului transport cu 1%). În scopul identificării eventualelor diferențe între domeniile prioritare acoperite de POS Mediu, în tabelul 1.3 prezentăm stadiul de realizare a proiectelor până la jumătatea lui februarie 2011<sup>18</sup> (nu a fost raportată și situația plăților realizate).

<sup>13</sup> – 51%, la 31 decembrie 2010;

– 61%, la 31 decembrie 2013;

– 77%, la 31 decembrie 2015, *ibid.* supra 10, p. 170

<sup>14</sup> *Ibid.* supra 10, pp. 157-158.

<sup>15</sup> Această analiză va face obiectul unui alt studiu.

<sup>16</sup> <http://www.posmediu.ro/prezentare>, site oficial al Autorității de Management pentru POS Mediu, ultima accesare iunie 2011.

<sup>17</sup> Conform studiului KPMG: EU Funds in Central and Eastern Europe Progress report 2007–10, disponibil la <http://www.kpmg.com/HU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Pages/EUFundsInCentralandEasternEurope%E2%80%9393ProgressReport2007-10.aspx>, ultima vizită iunie 2011.

<sup>18</sup> Datele au fost preluate din „Situația proiectelor majore și nemajore finanțate în cadrul POS Mediu, Axele Prioritare 1 - 5 la data 15.02.2011”, <http://www.posmediu.ro/proiecte>, ultima vizită iunie 2011.

**Tabel 1.3 Portofoliu proiecte POS Mediu – 15.02.2011: Număr proiecte și valoare contracte**

| Axe prioritare/ Categori                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | In pregătire            | Transmise<br>la CE | Aprobate      | In finalizare |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|---------------|
| <b>Axa prioritară 1:</b><br>„Extinderea și modernizarea sistemelor<br>de apă/apă uzată”                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1                       | 9                  | 20            | 11            |
| Număr județe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1                       | 10                 | 21            | 11            |
| Valoare totală proiecte lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 353,600,000             | 900,473,360        | 2,304,182,715 | 1,192,219,730 |
| % Raportat la total lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 7%                      | 19%                | 49%           | 25%           |
| <b>Total lei</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>4,750,475,805</b>    |                    |               |               |
| <b>Axa prioritară 2:</b> „Dezvoltarea sistemelor<br>de management integrat al deșeurilor și<br>reabilitarea siturilor istorice contaminate” –<br>Domeniul major de intervenție<br>2.1 - Dezvoltarea sistemelor integrate de<br>management al deșeurilor și extinderea<br>infrastructurii de management al deșeurilor;<br>2.2 - Reabilitarea zonelor poluate istoric | 10                      | 1                  | 11            | 20            |
| Număr județe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 9                       | 1                  | 11            | 19            |
| Valoare totală proiecte lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 401,458,766.24          | 51,761,571         | 319,534,023   | 679,711,077   |
| % Raportat la total lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 27,64%                  | 3,56%              | 22%           | 46,80%        |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>1,452,465,437.24</b> |                    |               |               |
| <b>Axa prioritară 3:</b> „Reducerea poluării<br>provenite de la sistemele de încălzire<br>urbană în localitățile cele mai afectate”                                                                                                                                                                                                                                 | -                       | -                  | 4             | 3             |
| Număr județe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | -                       | -                  | 4             | 3             |
| Valoare totală proiecte lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | -                       | -                  | 218,951,018   | 169,976,500   |
| % Raportat la total lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | -                       | -                  | 56,3%         | 43,7%         |
| <b>Total lei</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>388,927,518</b>      |                    |               |               |
| <b>Axa prioritară 5:</b> „Implementarea<br>infrastructurii adecvate de prevenire a<br>riscurilor naturale în zonele cele mai expuse<br>la risc” – Domeniul major de intervenție<br>5.1 - Protecția împotriva inundațiilor;<br>5.2 – Reducerea eroziunii costiere <sup>19</sup>                                                                                      | 4 <sup>20</sup>         | -                  | 7             | 1             |
| Număr județe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 16                      | -                  | 15            | 4             |
| Valoare totală proiecte lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 22,020,921              | -                  | 22,536,792    | 58,521,056.96 |
| % Raportat la total lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 21,36%                  | -                  | 21,86%        | 56,77%        |
| <b>Total lei</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>103,078,770</b>      |                    |               |               |

<sup>19</sup> Pentru Axa prioritară 5: „Implementarea infrastructurii adecvate de prevenire a riscurilor naturale în zonele cele mai expuse la risc” – 5.2 – Reducerea eroziunii costiere, există un singur proiect aprobat, cu o valoare de 5,567,000.00 lei, presupunând lucrări în două județe. Acest proiect este inclus în acest tabel.

<sup>20</sup> Pentru axa prioritară 5: „Implementarea infrastructurii adecvate de prevenire a riscurilor naturale în zonele cele mai expuse la risc” – Domeniul major de intervenție 5.1 - Protecția împotriva inundațiilor, există și un număr de 11 proiecte în curs de elaborare, la data de 15.02.2011.



În schimb, în cazul celei mai importante axe, domeniul „Extinderii și modernizării sistemelor de apă/apă uzată” (cu o alocare de 4,750 miliarde Euro), 20 de proiecte au fost aprobate, acoperind 49% din suma totală destinată finanțării. De asemenea, o situație nesatisfăcătoare se înregistrează în aria acoperită de axa prioritară 2, cu 11 proiecte aprobate, acoperind doar 22% din suma totală destinată finanțării.

Per ansamblu, în ciuda gradului încă foarte redus de cheltuire (2%) a celor 5,437 miliarde de Euro alocați de UE pentru susținerea României în atingerea standardelor UE în domeniul mediului în perioada 2007-2013, progresele înregistrate în gradul de contractare în 2010 fac posibilă o accelerare semnificativă a investițiilor pe parcursul anului 2011. Trebuie subliniat că asigurarea unui ritm optim de implementare a proiectelor prevăzute în axele prioritare necesită o capacitate instituțională deosebită, atât din partea contractanților, cât și din partea Autorității de Management pentru POS Mediu. Întrucât întârzierile actuale au fost parțial generate de incapacitatea acestor actori, îmbunătățirile potențiale pentru anul 2011 pot fi puse sub semnul întrebării. De altfel, acest semn de întrebare este indicat și de capacitatea instituțională foarte scăzută a celui alt organism specializat aflat în subordinea Ministerului Mediului, Administrația Fondului pentru Mediu.

## 2. Capacitatea instituțională a Administrației Fondului pentru Mediu

În secțiunea de față analizăm evoluția capacității instituționale din ultimii ani a AFM și încercăm să evaluăm în ce măsură AFM reușește să-și îndeplinească cu succes rolul asumat de a reprezenta „principala instituție care asigură suportul financiar pentru realizarea proiectelor și programelor pentru protecția mediului”<sup>21</sup>. Folosind ca bază de documentare datele statistice publicate de AFM și informațiile calitative oferite de un fost Președinte al AFM<sup>22</sup>, încercăm să înțelegem care este dinamica AFM pe diferite dimensiuni ale capacității instituționale și care sunt principalii factori care explică aceste dinamici. Principalele dimensiuni analizate sunt: raportul dintre previziunile bugetare și încasările bugetare efective, gradul în care veniturile nerealizate pot fi regăsite în creanțele la Fondul pentru Mediu, raportul între prevederile bugetare privind cheltuielile și plățile realizate efectiv (gradul de absorbție) și ratele de finanțare a proiectelor pe cele 21 de categorii.

Fondul pentru Mediu a fost creat prin Legea 73/2000<sup>23</sup>, în contextul începerii negocierilor de aderare la UE, cu scopul de a susține realizarea unor proiecte prioritare pentru protecția mediului, fondurile urmând a fi strânse conform principiilor prevăzute în legislația europeană: „poluatorul plătește” și „responsabilitatea producătorului”. Crearea FM a fost precedată de elaborarea Regulamentului de organizare și funcționare a instituției care urma să gestioneze fondul abia după un an, prin H.G. nr. 1174/2001<sup>24</sup>. În practică, între 2001 și 2004 AFM nu a funcționat ca o instituție, în această perioadă acumulându-se sume înfruntate în raport cu prevederile legale privind obligațiile de plată la Fondul pentru Mediu. Mai mult, din sumele colectate în această perioadă nu a fost finanțat decât un singur proiect. În urma presiunilor constante din partea UE și în contextul negocierilor privind derogările cerute de România prin H.G. nr. 1989/2004, AFM a fost reorganizată și a fost creat cadrul instituțional pentru începerea folosirii fondurilor acumulate.

<sup>21</sup> Conform prezentării de pe: <http://www.afm.ro/>, site-ul oficial al Administrației Fondului pentru Mediu, ultima accesare iunie 2011.

<sup>22</sup> Interviu cu Mihai Toti, Centrul pentru Politici Durabile Ecopolis, Aprilie 2011, București.

<sup>23</sup> Lege nr. 73 din 4 mai 2000 privind Fondul pentru Mediu, disponibilă la adresa: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.act?ida=24462](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.act?ida=24462), ultima accesare iunie 2011.

<sup>24</sup> Nota de fundamentare - H.G. nr. 317/20.03.2003, disponibilă la [http://www.gov.ro/nota-de-fundamentare-h-g-nr-317-20-03-2003\\_\\_11a82529.html](http://www.gov.ro/nota-de-fundamentare-h-g-nr-317-20-03-2003__11a82529.html), ultima accesare iunie 2011.

## 2.1 Evoluția încasărilor la Fondul de Mediu (FM)

Dacă datele din tabelul 2.1 ne arată faptul că, cu excepția anului 2008, încasările la Fondul pentru Mediu au crescut în fiecare an cu procente între 10% și 64% (procentul de 362% între 2002-2003 se datorează sumelor infime încasate în 2002), capacitatea de previzionare a veniturilor bugetare nu s-a îmbunătățit semnificativ în această perioadă. Trebuie menționat și faptul că introducerea taxei de poluare pentru automobile conform O.U.G. nr. 50/2008 a propulsat procentajul de încasări la FM la 607% în 2009 față de anul precedent. Pe de o parte, încasările de 37%-60% din veniturile bugetare reflectă ineficiența metodologiei de realizare a previziunilor bugetare (în raport cu estimările bazei de impozitare). Pe de altă parte, trebuie subliniat și faptul că previziunile bugetare realizate acoperă doar o parte limitată din baza potențială de impozitare în mai multe domenii. Estimările realizate în capitolul anterior indică o evaziune fiscală de 50% în domeniul obligațiilor de plată a 1% din valoarea de vânzare a masei lemnoase introduse într-un proces de prelucrare, iar în domeniul obligației de plată a 1 RON/Kg de anvelopă, impusă persoanelor juridice care introduc pe piața națională anvelope noi și/sau uzate destinate reutilizării, a fost estimată o evaziune de minim 75%. Capacitatea limitată de previzionare bugetară este subliniată și de datele din tabelul 2.1 privind evoluția încasărilor la Fondul de mediu pentru taxa de poluare pentru autovehicule, conform O.U.G. 50/2008. Întrucât evaziunea în acest domeniu este foarte redusă (datorită controlului strict al mașinilor înmatriculate), realizarea unor încasări de doar 41.78% din previziunile pentru anul 2009, chiar luând în considerare efectele negative ale crizei economice, indică ineficiența metodologiei de estimare. Dacă previzionarea incorectă a veniturilor bugetare nu a generat probleme în funcționarea AFM până la nivelul anului 2010, acest lucru se datorează dublării acestei incapacități de un nivel foarte redus de folosire a sumelor strânse la FM. Însă, în eventualitatea în care contractarea de proiecte va fi accelerată în următorii ani, plățirea acestor proiecte poate fi serios periclitată de realizarea unor încasări care ating maximum 60% din previziuni.

**Tabel 2.1 Evoluția previziunilor bugetare (2005-2010) și a încasărilor la Fondul de Mediu, 2002-2010 (RON)**

| Anul | Prevăzut   | Procentaj de realizare | Total încasări         | % față de anul precedent |
|------|------------|------------------------|------------------------|--------------------------|
| 2002 |            |                        | 19025744               | 100%                     |
| 2003 |            |                        | 68935332               | 362,3%                   |
| 2004 |            |                        | 90603540               | 131,43%                  |
| 2005 | 289070000  | 51,63%                 | 149241412              | 164,72%                  |
| 2006 | 401468000  | 48,17%                 | 193375323              | 129,57%                  |
| 2007 | 463844000  | 39,28%                 | 182213232              | 94,23%                   |
| 2008 | 551959000  | 36,57%                 | 201838300              | 110,77% <sup>25</sup>    |
| 2009 | 1799673000 | 52,98%                 | 953576449/ 266602536.1 | 132,09% <sup>26</sup>    |
| 2010 | 1918036000 | 59,64%                 | 1143906561             | 120%                     |

<sup>25</sup> Încasările aferente din taxa de poluare pentru autovehicule, conform O.U.G. nr. 50/2008, au fost scăzute. Astfel, încasările totale pe anul 2008 sunt de 1105826197 RON, reprezentând o creștere de 606,9%, față de anul precedent, din care 903987897 RON taxa de poluare.

<sup>26</sup> Încasările aferente din taxa de poluare pentru autovehicule, conform O.U.G. nr. 50/2008 au fost scăzute. Astfel, încasările totale pe anul 2009 sunt de 953576449 RON, reprezentând o creștere de 86,23%, față de cele pe anul precedent, incluzând taxa de poluare. Pe anul 2009 au fost încasată o sumă de 686973913 RON pentru taxa de poluare.

**Tabel 2.2 Evoluția încasărilor la Fondul de mediu pentru taxa de poluare pentru autovehicule conform O.U.G. 50/2008 (RON)**

|      | Prevăzut   | Realizat     | Procentaj de realizare |
|------|------------|--------------|------------------------|
| 2008 | -          | 903987897.04 | -                      |
| 2009 | 1644150000 | 686973912.95 | 41,78%                 |
| 2010 | 1658502000 | ND           | -                      |

OBS. Pentru anul 2008 nu există proiecție bugetară

Totuși, datele din tabelele 2.3 și 2.4 indică o îmbunătățire constantă a capacității instituționale a AFM privind colectarea obligațiilor financiare derivate din activități cu impact asupra mediului. Dacă până în 2005 nu exista un control real asupra operatorilor economici care aveau obligația de a plăti anumite sume la AFM, ulterior, prin creșterea personalului AFM, accelerarea și informatizarea procedurilor de evidențiere a operatorilor economici vizați (din 2007 aplicația ATLAS), realizarea unor protocoale de colaborare cu Garda de Mediu și Agenția de Mediu, și o îmbunătățire a cadrului legal privind metodele de recuperare a creanțelor, a permis o accelerare a activităților de inspecție, identificare și evidențiere a obligațiilor către FM și executare silită a operatorilor economici care nu și-au achitat obligațiile financiare în termenele prevăzute de lege.

În domeniul activităților de evidență și inspecție, AFM contabilizează plățile contribuabililor la Fondul de Mediu prin aplicația ATLAS, în care se realizează declarațiile de obligație de plată la AFM. Astfel, numărul total de contribuabili înregistrați în evidențele AFM a crescut de la 98.160 în 2006 la 203.653 în 2009, cifră care a scăzut în 2010 din cauza efectelor crizei economice. Suplimentar, evidența contribuabililor se realizează și prin activități de inspecție având ca rezultat rapoarte ce stabilesc cuantumul obligațiilor restante nedeclarate. În ciuda creșterii de peste șase ori a veniturilor realizate de AFM între 2005 și 2009, schema de personal a crescut de la 82 la doar 141 de angajați. În acest sens, este de înțeles faptul că numărul de inspecții nu a crescut semnificativ în această perioadă. În schimb, AFM s-a concentrat asupra recuperării restanțelor prin metoda identificării obligațiilor în mod voluntar și de către alte instituții. Practic, odată cu identificarea unei restanțe de plată la AFM, se trece la măsuri de recuperare a obligațiilor în următoarea ordine: înștiințări, somații, imobilizarea conturilor, declararea procedurii de insolvență. În ce privește înștiințările se observă variații mari de la un an la altul, cu un vârf în 2008, când s-au înaintat 6022 de înștiințări, urmat de o reducere în 2009 (2328) și o revenire în 2010 (3800). Folosirea somațiilor a avut o dinamică similară, cu variații semnificative de la un an la altul și un maxim de 4616 în 2008.

**Tabel 2.3 Evoluția capacității de control, inspecție și recuperare a AFM**

|                         | 2005 | 2006             | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------|------|------------------|------|------|------|------|
| Funcții                 | 82   | 103              | 110  | 138  | 141  | NR   |
| Activități de inspecție | 325  | NR <sup>27</sup> | 391  | 194  | 283  | 302  |
| Rapoarte de inspecție   | 216  | 143              | 267  | 301  | 328  | 292  |
| Înștiințări             | 981  | 643              | 1431 | 6022 | 2328 | 3800 |

<sup>27</sup> NR: neraportat.

|                              |          |          |          |          |          |          |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Somații                      | 530      | 522      | 973      | 4616     | 1653     | 2876     |
| Conturi imobilizate – poprii | 370      | 723      | 1631     | 1725     | 1246     | 2251     |
| Insolvență                   | -        | 21       | 146      | 314      | 1062     | 1099     |
| Contribuabili cu creanțe     | 271      | 54       |          |          |          |          |
| Contestații depuse           | 17       | 66       | 68*      | 103*     | NR       | NR       |
| Total creanțe recuperate     | 14723722 | 39770474 | 26146279 | 24042658 | 35577124 | 59855615 |
| Sume virate în plus (lei)    | -        | -        | 739800   | 142568   | 1375024  | 1756500  |

Cea mai importantă metodă de executare silită o reprezintă popririle asupra conturilor contribuabililor restanțieri, metodă folosită din ce în ce mai intens în intervalul 2004-2010: de la doar 370 de conturi imobilizate în 2005, la 2251 în 2010. În contextul în care numărul de contribuabili înregistrați a cunoscut o dublare în această perioadă iar numărul de conturi imobilizate a crescut de 6 ori, se poate identifica o creștere semnificativă a determinării AFM în relația sa cu contribuabilii. De asemenea, procedura de insolvență, reglementată de Legea nr. 85/2006, a fost începută în 2006 pentru doar 21 de societăți comerciale rău-platnice, ajungând la 1099 de cazuri în 2010, un salt enorm în doar câțiva ani. Totodată, intensificarea activităților de imobilizare a conturilor și de executare silită a fost complementată de creșterea numărului de contestații depuse de contribuabili față de activitatea de inspecție a AFM, rezultând în creșterea constantă a sumelor restituite de AFM către aceștia începând cu 2007.

Creșterea capacității instituționale a AFM poate fi măsurată la nivel global nu numai prin sporirea încasărilor totale ci și prin creșterea creanțelor la FM (tabel 2.4). Aceeași dinamică ascendentă a avut-o și recuperarea creanțelor prin activități de executare silită, cu o creștere de 7,7 ori între 2005 și 2010 a sumelor obținute prin astfel de măsuri, excepție făcând anul 2008 când sumele recuperate au fost mai mici decât cele din 2007. Totalul creanțelor recuperate la sfârșitul fiecărui an din interval nu a acoperit însă toate sumele restante, fiind reportate pentru anul următor. Aceste sume se cumulează cu majorările de întârziere aferente, urmând a fi recuperate fie prin contribuții benevole, fie în urma activităților de executare silită. Începând cu anul 2007 a fost constatat și un număr ridicat de sume virate în plus, ce au trebuit restituite către contribuabili.

Toți indicatorii prezentați demonstrează un progres semnificativ al capacității instituționale a AFM de a identifica și colecta obligațiile fiscale care rezultă din activități cu impact asupra mediului. Cu o creștere a personalului de doar 72% între 2007 și 2009, AFM a reușit să înregistreze o creștere de peste 6 ori a încasărilor totale (excluzând taxa de poluare) și de 7,7 ori a sumelor obținute prin executare silită, iar în 2010 creanțele la Fondul de Mediu (FM) au scăzut cu 78% față de 2009, aspect care indică o îmbunătățire a disciplinei contribuabililor la FM.

Practic, singurul aspect în care activitatea de colectare și control a AFM nu s-a ameliorat semnificativ este cel al realizării previziunilor bugetare. Este posibil însă ca obținerea celui mai mare procent de încasări raportat la previziuni pe anul 2010 (59,64%) să indice că AFM este pe cale să elimine această incapacitate în următorii ani. În schimb, datele analizate în această secțiune, în combinație cu previziunile bugetare de colectare foarte mici pentru anumite sub-domenii (terenuri noi destinate depozitării de deșeuri, prelucrarea masei lemnoase, cauciucuri, substanțe periculoase, gestionarea fondurilor de vânătoare), indică faptul că AFM nu-și propune să crească potențialele venituri din jumătate din domeniile în care ar putea realiza acest lucru.

Tabel 2.4 Creanțe

|                                              | 2005     | 2006     | 2007 | 2008     | 2009    | 2010                  |       |          |      |                        |      |
|----------------------------------------------|----------|----------|------|----------|---------|-----------------------|-------|----------|------|------------------------|------|
| Contribuabili                                | NR       | 98160    | 100% | 135990   | 139%    | 111332 <sup>28</sup>  | 82%   | 203653   | 183% | 188378                 | 92%  |
| Creanțe la Fondul de Mediu <sup>29</sup>     | 45142111 | 47597911 | 105% | 39953258 | 84%     | 41502835              | 104%  | 75414287 | 182% | 59019034 <sup>30</sup> | 78%  |
| Colectare prin măsuri de executare silită    | 8477543  | 11160674 | 132% | 11047510 | 98%     | 11877871              | 108%  | RI       | RI   | 61483252               | RI   |
| Colectate legea 8 Legii nr. 85/2006          | -        | -        | -    | 46392    | 100%    | 899366                | 1939% | NR       | NR   | NR                     | NR   |
| Creanțe sub incidența Legii nr. 85/2006      | -        | 8956166  | 100% | -        | -       | -                     | -     | NR       | NR   | NR                     | NR   |
| Total creanțe recuperate (lei) <sup>31</sup> | 14723722 | 39770474 | 270% | 26146279 | 65,74%  | 24042658              | 92%   | 35577124 | 148% | 59855615               | 168% |
| Total creanțe restante (lei)                 | 30418389 | 7827437  | 26%  | 13806979 | 176,39% | 17460177              | 126%  | 30908257 | 177% | -                      | -    |
| Sume virate în plus (lei)                    | -        | -        | -    | 739800   | 100%    | 6810633 <sup>32</sup> | 921%  | 1375024  | 20 % | 1756500                | 128% |

<sup>28</sup> Documente de plată din aplicația Atlas.

<sup>29</sup> Conform actelor de control efectuate (inspecție fiscală și note de constatare întocmite în baza declarațiilor și plăților efectuate de contribuabili), cumulate cu obligațiile restante constatate în urma „Declarațiilor lunare privind obligațiile de plată la Fondul pentru mediu”, comunicate de către contribuabili și a plăților efectuate de către aceștia.

<sup>30</sup> Conform datelor furnizate de AFM către Ecopolis, în urma celor 292 de raporte de inspecție fiscală, pe anul 2010 s-a constatat suma restantă de 59019034 lei, cumulând obligații constatate și majorări de întârziere. Totodată însă, această sumă este inferioară creanțelor recuperate pe anul 2010, relevând fie o lacună în raportare, fie o greșală de raportare.

<sup>31</sup> Inclusiv sumele recuperate în urma măsurilor de executare silită.

<sup>32</sup> S-au întocmit 62 note de restituire a sumelor încasate eronat la bugetul Fondului pentru mediu, Raport FM 2008, p. 5.

## 2.2 Evoluția Cheltuielilor Administrației Fondului de Mediu

Dacă în sub-secțiunea anterioară am analizat capacitatea de colectare și control a AFM, în această sub-secțiune radiografiem evoluția capacității AFM de cheltuire a fondurilor colectate în scopul susținerii proiectelor prioritare de mediu. Vom începe analiza prin prezentarea rezultatelor sintetice ale evoluției prevederilor bugetare privind cheltuielile și realizarea efectivă a plăților. Ulterior vom analiza distribuția cheltuielilor la nivelul celor 21 de sub-categorii<sup>33</sup>, datele privind numărul de sesiuni de depunere de proiecte, evoluția numărului de proiecte depuse, respinse, aprobate și finanțate, precum și sumele decontate.

Datele din tabelul 2.5 relevă evoluția capacității de execuție bugetară, care este deosebit de scăzută atât la nivel general, cât și pe cele două categorii (cheltuieli de finanțare a proiectelor și cheltuieli proprii de funcționare). Astfel, observăm o dinamică oscilantă, procentajul de realizare coborând cu câteva procente și urcând din nou, alternativ, începând cu anul 2004, când procentajul de realizare era de 25,44%. Cele mai mici procentaje de realizare a prevederilor bugetare au fost înregistrate în 2007 și 2008, de doar 19% și respectiv 20,55%. În schimb, în 2009 se manifestă o creștere a procentului de execuție bugetară, finanțarea de proiecte ajungând pentru prima dată la 39,20%. Totodată, 2009 este și primul an în care procentajul de realizare a cheltuielilor pentru finanțarea proiectelor este de două ori mai mare decât cel al cheltuielilor proprii de funcționare. Anul 2009 este însă atipic deoarece, pentru restul anilor luați în calcul, cheltuielile proprii de funcționare a AFM-ului sunt superioare celor pentru finanțarea proiectelor, menținându-se în medie o diferență de 20 de puncte între cele două procentaje de realizare, pentru intervalul de referință.

**Tabel 2.5 Evoluția cheltuielilor Administrației Fondul de Mediu**

| Cheltuieli                           | Prevederi bugetare | Plăți            | Procent de realizare |
|--------------------------------------|--------------------|------------------|----------------------|
| <b>2004</b>                          | <b>212863100</b>   | <b>54145798</b>  | <b>25,44%</b>        |
| Cheltuieli pentru finanțare proiecte | 206477200          | 36055560         | 17,46%               |
| Cheltuieli proprii de funcționare    | 6385900            | 1809023.8        | 28,32%               |
| <b>2005</b>                          | <b>292468840</b>   | <b>70242139</b>  | <b>24%</b>           |
| Cheltuieli pentru finanțare proiecte | 283796760          | 66864140         | 24%                  |
| Cheltuieli proprii de funcționare    | 8672080            | 3377999          | 39%                  |
| <b>2006</b>                          | <b>401468110</b>   | <b>104973627</b> | <b>26,15%</b>        |
| Cheltuieli pentru finanțare proiecte | 390694800          | 100323135        | 25,68%               |
| Cheltuieli proprii de funcționare    | 10773310           | 4650492          | 43%                  |
| <b>2007</b>                          | <b>505169390</b>   | <b>97800350</b>  | <b>19%</b>           |
| Cheltuieli pentru finanțare proiecte | 492786320          | 91701957         | 19%                  |
| Cheltuieli proprii de funcționare    | 12383070           | 6098393          | 49%                  |

<sup>33</sup> Pentru o listă exhaustivă a categoriilor existente pentru perioada 2007-2010, a se vedea tabelul 2.6. Rata de finanțare a proiectelor, pe categorii, pentru fiecare an. Pentru anul 2011, AFM a realizat o serie de schimbări, existând în prezent 22 de categorii, prin introducerea unor categorii noi, eliminarea sau cumularea unora mai vechi. Pentru noua listă, a se vedea [http://www.afm.ro/proiecte05\\_categorii.php](http://www.afm.ro/proiecte05_categorii.php), site-ul oficial al AFM, ultima accesare Iunie 2011.

|                                      |                   |                  |               |
|--------------------------------------|-------------------|------------------|---------------|
| <b>2008</b>                          | <b>1049027040</b> | <b>215608106</b> | <b>20,55%</b> |
| Cheltuieli pentru finanțare proiecte | 1030099500        | 207801775        | 20,17%        |
| Cheltuieli proprii de funcționare    | 18927540          | 7806331          | 41,24%        |
| <b>2009</b>                          | <b>895807000</b>  | <b>315891717</b> | <b>39,20%</b> |
| Cheltuieli pentru finanțare proiecte | 750237000         | 306036713        | 40,79%        |
| Cheltuieli proprii de funcționare    | 55660000          | 9855004          | 17,71%        |

**Tabel 2.6 Evoluția ratelor de finanțare a proiectelor, pe categorii, pentru fiecare an<sup>34</sup>**

| <b>Categorie</b>                                                                                                      | <b>2007</b> | <b>2008</b>  | <b>2009</b>      | <b>2010</b> | <b>Total</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|------------------|-------------|--------------|
| Categoria A – prevenirea poluării                                                                                     | 27,27%      | 14,29%       | RI <sup>34</sup> | RI          | 20,78%       |
| Categoria B – reducerea impactului asupra atmosferei, apei și solului                                                 | 8,93%       | 27,27%       | RI               | RI          | 18,1%        |
| Categoria C – reducerea nivelurilor de zgomot                                                                         | 0%          | 0%<br>(100%) | RI               | -           | 0%           |
| Categoria D – utilizarea de tehnologii curate                                                                         | 0%          | 0%           | RI               | -           | 0%           |
| Categoria E – gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor periculoase                                               | 10,61%      | 19,44%       | RI               | RI          | 15,03%       |
| Categoria E – DEEE – pentru deșeuri de echipamente electrice și electronice                                           | 0%          | 0%           | -                | -           | 0%           |
| Categoria F – protecția resurselor de apă, stațiile de tratare, stațiile de epurare pentru comunități locale          | 28,57%      | 66,67%       | RI               | 1,55%       | 32,26%       |
| Categoria G – gospodărirea integrată a zonei costiere                                                                 | 0%          | 0%           | RI               | 0%          | 0%           |
| Categoria H – conservarea biodiversității                                                                             | 8,33%       | 75%          | RI               | RI          | 41,66%       |
| Categoria I – administrarea ariilor naturale protejate                                                                | 5%          | 55,56%       | RI               | RI          | 30,28%       |
| Categoria J – educația și conștientizarea publicului privind protecția mediului                                       | 14,96%      | 25%          | RI               | 15,44%      | 18,47%       |
| Categoria K – creșterea producției de energie din surse regenerabile                                                  | 0%          | 11,11%       | 7,35%            | 11,42%      | 9,96%        |
| Categoria L – reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră                                                            | 0%          | 0%           | 0%               | 0%          | 0%           |
| Categoria M – reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor                                            | 0%          | 0%           | RI               | RI          | 0%           |
| Categoria N – împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri, stabilite în condițiile legii | 0%          | 0%           | 6,45%            | 30,26%      | 18,36%       |
| Categoria O – închiderea iazurilor de decantare din sectorul minier                                                   | 0%          | 0%           | 0%               | 0%          | 0%           |

<sup>34</sup> Reprezintă numărul de proiecte finanțate pe fiecare categorie, raportat la numărul de proiecte depuse pentru categoria respectivă, pe fiecare an prezentat. Exclue proiectele în curs de finanțare deoarece, adesea, includ proiecte aprobate în anii anteriori.

<sup>35</sup> Raportare Incompletă - RI: nu este raportat numărul de proiecte depuse și aprobate spre finanțare pe anul respectiv ci doar numărul de proiecte finanțate însă nu se poate calcula rata de finanțare, lipsind informațiile de referință.

|                                                                                                                                                                                                                                |               |               |               |              |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| Categoria P – lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor aferente obiectivelor din domeniul public al statului | 0%            | 0%            | RI            | RI           | 0%            |
| Categoria Q – instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire (Casa Verde)                                                        | -             | -             | RI            | RI           | -             |
| Categoria R – Programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități                                                                                                            | 0%            | 3,11%         | 8,55%         | 14,01%       | 8,57          |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                                                                                   | <b>13,56%</b> | <b>14,29%</b> | <b>21,21%</b> | <b>2,73%</b> | <b>12,94%</b> |

### 2.2.1 Rata de finanțare a proiectelor

Pentru a înțelege mai bine sursa inabilității AFM de cheltuire a fondurilor destinate proiectelor, în tabelul 2.6 prezentăm evoluția ratelor de finanțare a proiectelor pentru fiecare din categoriile de finanțare prevăzute. Rata de finanțare reprezintă procentajul de proiecte finanțate și finalizate pe fiecare an, raportat la numărul de proiecte depuse pe fiecare categorie, în anul respectiv. Proiectele în curs de finanțare la sfârșitul fiecărui an nu sunt luate în considerare, rata de finanțare reprezentând un indice de productivitate pe fiecare categorie. Datele din tabelul 2.6 sunt completate ulterior de informații detaliate pentru fiecare categorie de proiect (tabelele 2.7-2.10 în text și 2.11-2.20 în Anexă) referitoare la numărul total de proiecte depuse, respinse și finanțate, valoarea decontată, numărul de proiecte aflate în curs de finanțare și sumele decontate în fiecare an.

Datele din tabelul 2.6 relevă două aspecte importante. De primul rând, în majoritatea anilor și pentru majoritatea categoriilor de finanțare, nu au existat sesiuni de depunere de proiecte. În al doilea rând, în ciuda faptului că AFM este incapabilă să-și cheltuiască fondurile alocate, rata de aprobare a proiectelor este deosebit de scăzută, variind între 2.7% în 2010 și 21.2% în 2009. Aceste rate pot fi explicate prin contribuția a doi factori. În primul rând, este posibil ca un număr semnificativ de proiecte să nu întrunească condițiile tehnice. În al doilea rând, în multe cazuri AFM a anunțat sesiuni de depunere de proiecte însă nu a fost capabilă să evalueze respectivele proiecte decât după o perioadă de câteva luni. Exemplul extrem este reprezentat de programul Casa Verde (Categoria Q), unde au fost depuse 19.317 aplicații în 2010 însă evaluarea aplicațiilor a fost blocată ulterior.

Atunci când analizăm datele din tabelul 2.6 alături de tabelele detaliate pentru fiecare categorie, sursa acestei situații catastrofale devine mai clară. O primă descoperire frapantă se leagă de faptul că pentru 3 categorii de finanțare nu a fost folosit niciun leu pe parcursul întregii existențe a AFM. Rate de finanțare 0% au fost înregistrate pentru următoarele categorii: categoria E – DEEE – pentru deșeuri de echipamente electrice și electronice, categoria L – reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și categoria O – închiderea iazurilor de decantare din sectorul minier.

Mai mult, există nu mai puțin de 7 categorii pentru care, în 2009 și 2010, nu a existat niciun proiect depus (*Categoria A – prevenirea poluării, Categoria B – reducerea impactului asupra atmosferei, apei și solului, Categoria C – reducerea nivelurilor de zgomot, Categoria H – conservarea biodiversității, Categoria E – gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor periculoase, Categoria I – administrarea ariilor naturale protejate, și Categoria*



*P – lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor aferente obiectivelor din domeniul public al statului).* De asemenea, la *Categoria G – gospodărirea integrată a zonei costiere*, rapoartele AFM nu indică nicio sesiune de depunere de proiecte însă menționează finanțarea a 35 de proiecte în anul 2009.

**Tabel 2.7. Categoria A – prevenirea poluării**

|                                   | 2007       | 2008       | 2009        | 2010        |
|-----------------------------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Număr total de proiecte depuse    | 11         | 21         |             |             |
| Număr total de proiecte respinse* | 9          | 14         |             |             |
| Număr total de proiecte aprobate  | 5          | 7          |             |             |
| Număr total de proiecte finanțate | 3          | 3          | 7           | 10          |
| Valoare decontată                 | ?          | 1385858,19 | 16966172,19 | 13835968,01 |
| Proiecte în curs de finanțare     | 3          | 4          | 11          |             |
| Valoare decontată                 | 8184568,23 | 6820636,24 | 18112260,11 |             |

\* Inklusiv proiectele neintrate în CD.

**Tabel 2.8. Categoria I – administrarea ariilor naturale protejate**

|                                   | 2007      | 2008      | 2009        | 2010      |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| Număr total de proiecte depuse    | 20        | 9         |             |           |
| Număr total de proiecte respinse* | 9         | 5         |             |           |
| Număr total de proiecte aprobate  | 11        | 4         |             |           |
| Număr total de proiecte finanțate | 1         | 5         | 10          | 3         |
| Valoare decontată                 | 151618.45 | 136451.00 | 518343.57   | 212273.05 |
| Proiecte în curs de finanțare     | 12        | 12        | 40          |           |
| Valoare decontată                 | 138707.85 | 357567.08 | 31305318.54 |           |

În continuare vom analiza evoluțiile din categoriile care au generat rate de depunere, aprobare și finanțare superioare. Trebuie menționat faptul că discrepanțele dintre numărul de proiecte depuse, respinse, aprobate și finanțate se datorează în mod exclusiv raportărilor AMF, care indică prezența unor proiecte aprobate care nu au fost însă anterior menționate și în categoria proiecte depuse.

În cadrul categoriei A – *prevenirea poluării* (tabel 2.7), în 2007 și 2008 au fost depuse 32 de proiecte din care au fost aprobate un număr de 12, dar în anii 2009 și 2010 nu au existat proiecte depuse. Aceeași dinamică se poate observa și la *categoria I – administrarea ariilor naturale protejate*, unde în 2009 și 2010 nu au fost depuse proiecte. Între 2007 și 2010, a fost finanțat un număr total de 22 de proiecte, neincluzând proiectele ce erau în curs de finanțare la sfârșitul fiecărui an. Cel mai mare număr de proiecte finanțate s-a înregistrat în anul 2009, când s-a decontat și cea mai mare sumă pentru finanțarea acestora – cu 380% mai mare decât suma decontată pe 2008, și cu 244% mai mare decât cea pe 2010. Anul 2009 a raportat spre finalizare în anul următor și cel mai mare număr de proiecte, având la sfârșitul anului 40 de proiecte în curs de finanțare.

Unul dintre domeniile cele mai importante în care România și-a asumat angajamente stricte, categoria *E – gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor periculoase* (Tabelul 2.14. Categoria E, în Anexă), și care reprezintă a doua axa prioritară a POS Mediu, nu pare a reprezenta o prioritate pentru AFM. Pe lângă faptul că în 2007 și 2008 au fost finanțate doar 21 de proiecte, pentru anii 2009 și 2010 nu sunt raportate depuneri de proiecte în acest domeniu. De asemenea, în categoria F – protecția resurselor de apă, stațiile de tratare, stațiile de epurare pentru comunități locale (Tabelul 2.15. Categoria F, în Anexă), numărul de proiecte depuse și finanțate a fost foarte redus până în 2010. În schimb, în anul 2010 este menționată depunerea a 904 proiecte, proiecte care însă nu au fost încă evaluate. Trebuie menționat și faptul că domeniul „Extinderii și modernizării sistemelor de apă/apă uzată” reprezintă Axa prioritară 1 a POS Mediu, căreia îi este alocată peste 75% din finanțarea totală (4,750 miliarde Euro). Dacă luăm în considerare și faptul că la categoria Categoria E – DEEE – pentru deșeuri de echipamente electrice și electronice (Tabelul 2.14. Categoria E-DEEE, în Anexă), nu există niciun proiect finanțat până în momentul de față, raportarea AFM la unul din domeniile de mediu prioritare pentru România nu poate fi considerată decât problematică.

Una dintre puținele categorii în care au fost depuse în mod constant un număr mare de proiecte este categoria J – educația și conștientizarea publicului privind protecția mediului (Tabelul 2.18. Categoria J, în Anexă), cu o medie de 243 de proiecte depuse pe an (excluzând datele pe 2009). Prin începerea finanțării unui număr de 51 de proiecte în anul 2007 și a 29 de proiecte în anul 2008, categoria J reprezintă așadar una dintre cele mai dinamice categorii de proiecte finanțate din FM. Totuși, în condițiile în care România este deficitară în privința educației publicului cu privire la problemele de mediu, numărul mediu de 42 proiecte finanțate per an ar putea crește în mod semnificativ dat fiind valoarea mică a acestor tipuri de proiecte.

La Categoria N – *împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri* (Tabelul 2.23. Categoria N, în Anexă) nu s-au înregistrat aplicații pentru finanțare pentru anul 2008, iar din cele 3 proiecte aprobate pe anul 2007, niciunul nu a fost finanțat integral în acel an, doar unul singur fiind în curs de finanțare la sfârșitul anului. Pe 2009 și 2010 s-au înregistrat mai multe proiecte depuse spre finanțare, respectiv 31 și 76, dintre care 48 a fost aprobate, pe anul 2010. De asemenea, pentru același interval de timp, în cadrul Categoriei L – *reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră* (Tabelul 2.20.. Categoria L, în Anexă), s-au depus doar două proiecte pe anul 2007, ambele fiind respinse în urma procesului de analiză. Așadar, Fondul pentru Mediu nu a finanțat niciun proiect pentru aceste două categorii în intervalul de timp analizat.

Singura categorie în care în ultimii ani au fost depuse, aprobate și finanțate în mod aproape constant proiecte, este categoria R – *Programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități* (Tabelul 2.26. Categoria R, în Anexă). Dacă numărul de proiecte depuse între 2008 și 2010 a fost constant peste 1000, în 2008 au fost aprobate 423 de proiecte iar în 2010, 285 de proiecte. În schimb, în ciuda numărului mare de proiecte aprobate, numărul de proiecte finalizate este de doar 148 (totuși, de departe cel mai mare număr de proiecte încheiate față de celelalte categorii).

**Tabel 2.9 Programul Rabla – categoria S: Programul de stimulare a parcului auto național (RON)**

|                                           | 2005     | 2006     | 2007     | 2008      | 2009**    | 2010***   | Total      |
|-------------------------------------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Producători                               | 20       | 29       | 56       | 106       | 142       | 152       | 505        |
| Număr mașini scoase din uz                | 14607    | 15110    | 16444    | 30466     | 32327     | 189000    | 297954     |
| Valoare contract                          | 45000000 | 49500000 | 49500000 | 120000000 | 190000000 | NR        | 404500000  |
| Valoare finanțată                         | 43821000 | 45330000 | 49332000 | 91398000  | 122842600 | 695901600 | 1003295200 |
| Încasări din taxa de primă înmatriculare* | -        | -        | -        | 903987897 | 686973912 | NR        | 1590961809 |

\* Începând cu data de 1 iulie 2008, la bugetul Fondului pentru Mediu este încasată taxa de poluare pentru autovehicule, conform O.U.G. nr. 50/2008.

\*\* Conform Raportului AFM 2009.

\*\*\* Conform datelor furnizate de AFM către Ecopolis.

Probabil singura arie care poate fi considerată un succes este categoria S – *Programul de înnoire a parcului auto național*, denumit popular programul Rabla. Acest program a inclus constant, de la an la an, în intervalul de referință (2005-2010), un număr tot mai mare de producători, extinzând concomitent și numărul de mașini achiziționate și valoarea contractelor și a sumelor finanțate. Pe anul 2008, valoarea contractată de AFM reprezenta 242% din valoarea contractată pe anul 2007, ajungând la 120 de milioane de lei, cel mai mare salt înregistrat de la un an la altul în intervalul de timp prezentat. Programul a debutat cu un număr de 20 de producători în 2005, ajungând la 56 în 2007, și triplându-se în decursul lui 2010 – 152 de producători. Numărul mașinilor scoase din uz prin acest program a avut o creștere modestă în intervalul de timp 2005-2007, însă s-a dublat de la 2007 la 2008 (16.444 mașini casate pe anul 2007, 30.466 pe anul 2008). Cel mai substanțial salt s-a realizat însă pe anul 2010, când numărul de mașini casate a reprezentat 585% din cifra anului anterior. De observat este și faptul că nici acest program nu a avut o rată de realizare de 100%, deoarece un anumit număr de mașini nu au putut fi date spre cumpărare în program, din considerente tehnice – cel mai frecvent, întârzierea producției și a livrării în țară.

Tabel 2.10. Totalul sumelor decontate și procentajul de cheltuieli pe categorii 2007-2010

| Categorii                                                                                                         | Total sumă<br>decontată<br>2007-2010 (lei) | % cheltuit în<br>2007 din totalul<br>cheltuielilor<br>la această<br>categorie | % cheltuit în<br>2008 din totalul<br>cheltuielilor<br>la această<br>categorie | % cheltuit în<br>2009 din totalul<br>cheltuielilor<br>la această<br>categorie | % cheltuit în<br>2010 din totalul<br>cheltuielilor<br>la această<br>categorie | % reprezentat<br>de această<br>categorie<br>din totalul<br>finanțării<br>la toate<br>categoriile |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria A - prevenirea poluării                                                                                 | 65305462                                   | 12,53%                                                                        | 12,56%                                                                        | 53,71%                                                                        | 21,18%                                                                        | 2,75%                                                                                            |
| Categoria B - reducerea impactului asupra atmosferei,<br>apei și solului                                          | 44422554                                   | 5,34%                                                                         | 27%                                                                           | 57,47%                                                                        | 10,21%                                                                        | 1,87%                                                                                            |
| Categoria C - reducerea nivelurilor de zgomot                                                                     | 55671667                                   | 0,12%                                                                         | 0,18%                                                                         | 99,68%                                                                        | NR                                                                            | 2,35%                                                                                            |
| Categoria D - utilizarea de tehnologii curate                                                                     | 14921940                                   | 0%                                                                            | 0%                                                                            | 100%                                                                          | NR                                                                            | 0,63%                                                                                            |
| Categoria E - gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor<br>periculoase                                        | 86097929                                   | 13%                                                                           | 27,73%                                                                        | 12,84%                                                                        | 46,6%                                                                         | 3,63%                                                                                            |
| Categoria E - DEEE - pentru deșeuri de echipamente<br>electrice și electronice                                    | 0                                          | -                                                                             | -                                                                             | -                                                                             | -                                                                             | 0%                                                                                               |
| Categoria F - protecția resurselor de apă, stațiile de<br>tratament, stațiile de epurare pentru comunități locale | 58025919                                   | 22,7%                                                                         | 23,67%                                                                        | 25%                                                                           | 28,64%                                                                        | 2,44%                                                                                            |
| Categoria G - gospodăria integrată a zonei costiere                                                               | 16201748                                   | 0%                                                                            | 0%                                                                            | 100%                                                                          | 0%                                                                            | 0,68%                                                                                            |
| Categoria H - conservarea biodiversității                                                                         | 4007409                                    | 16,6%                                                                         | 56%                                                                           | 11,12%                                                                        | 16,27%                                                                        | 0,17%                                                                                            |
| Categoria I - administrarea ariilor naturale protejate                                                            | 32820279                                   | 0,88%                                                                         | 1,5%                                                                          | 96,96%                                                                        | 0,65%                                                                         | 1,38%                                                                                            |
| Categoria J - educația și conștientizarea publicului privind<br>protecția mediului                                | 14551776                                   | 26,8%                                                                         | 23,24%                                                                        | 17,32%                                                                        | 32,65%                                                                        | 0,61%                                                                                            |
| Categoria K - creșterea producției de energie din surse<br>regenerabile                                           | 105835315                                  | 1,42%                                                                         | 16,21%                                                                        | 21,8%                                                                         | 60,1%                                                                         | 4,46%                                                                                            |
| Categoria L - reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră                                                        | 0                                          | -                                                                             | -                                                                             | -                                                                             | -                                                                             | 0%                                                                                               |

|                                                                                                                                                                                                                                |           |        |       |                   |        |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|-------|-------------------|--------|---------------|
| Categoria M - reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor                                                                                                                                                     | 210738    | 0%     | 0%    | 84,43%            | 15,6%  | <b>0,01%</b>  |
| Categoria N - împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficite în păduri, stabilite în condițiile legii                                                                                                            | 11220086  | 0%     | 0%    | 0,97%             | 97,53  | <b>0,47%</b>  |
| Categoria O - închiderea iazurilor de decantare din sectorul minier                                                                                                                                                            | 0         | -      | -     | -                 | -      | <b>0%</b>     |
| Categoria P - lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor aferente obiectivelor din domeniul public al statului | 576066744 | 0%     | 1,5%  | 53,52%            | 46,48% | <b>24,27%</b> |
| Categoria Q - instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire                                                                     | 173331994 | 0%     | 0%    | 75%               | 25%    | <b>7,30%</b>  |
| Categoria R - Programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități                                                                                                            | 154288223 | 0,09%  | 32%   | 36%               | 32%    | <b>6,5%</b>   |
| Categoria S: Programul de stimulare a înnoirii Parcului auto național                                                                                                                                                          | 959474200 | 18,66% | 9,52% | 12,8%             | 72,52% | <b>40,43%</b> |
| Categoria U - Diminuarea poluării prin înnoirea parcului național de tractoare și mașini agricole autopropulsate                                                                                                               | 802052    | 0%     | 0%    | 0%                | 100%   | <b>0,03%</b>  |
| Total lei                                                                                                                                                                                                                      |           |        |       | <b>2373256035</b> |        |               |

Analizând sumele decontate pe fiecare categorie pentru proiectele finanțate și în curs de finanțare pe fiecare an și raportându-le la suma totală decontată pentru toate categoriile (2,373,256,035 lei în intervalul 2007-2010), obținem un tablou comparativ asupra distribuției finanțărilor între categorii. (Tabel 2.10). În primul rând, putem observa 7 categorii cu un procentaj de finanțare sub 1%<sup>36</sup> (raportat la suma totală decontată de AFM pentru proiecte, în intervalul 2007-2010), și 3 categorii pentru care nu s-a finanțat niciun proiect<sup>37</sup>. Pentru alte 9 categorii, media finanțărilor din totalul cheltuielilor AFM este de 2.05%. Între acestea se numără și *Categoria E – gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor periculoase*, cu un procentaj de 3.63%, minima fiind înregistrată pentru *categoria I – administrarea ariilor naturale protejate*, cu un procentaj de 1.38%, și maxima pentru *categoria Q – instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă*, cu 7.30%. În schimb, în perioada 2007-2010, peste 64% din sumele decontate au mers spre aceste 2 categorii, restul categoriilor beneficiind de finanțări simbolice. Categoriile *S – Programul de stimulare a parcului auto național* și *categoria P – lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice*, însumează 40.35% și respectiv 24.23% din totalul finanțărilor.

În al doilea rând, dacă privim structura finanțărilor pe ani, observăm o discrepanță majoră între deconturile pe anii 2007-2008, modeste în marea majoritate, și cele pe 2009-2010, când se înregistrează o creștere a finanțărilor pentru majoritatea categoriilor. Excepție fac categoriile *F – protecția resurselor de apă, stațiile de tratare, stațiile de epurare pentru comunități locale*, și *J – educația și conștientizarea publicului privind protecția mediului*, care înregistrează procentaje de finanțare relativ constante pentru intervalul 2007-2010. Balanțe stabile se observă și pentru *categoria P – lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice*, cu aproximativ 50% din sumă cheltuită în 2009 și tot atât în 2010 sau pentru *categoria R – Programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități*, pentru care în fiecare dintre cei trei ani între 2008 și 2010 s-au cheltuit aproximativ 30% din bani.

Nu în ultimul rând, anul 2009 are o pondere majoră în ameliorarea balanței finale a finanțărilor absolute, înregistrând procentaje de finanțare de peste 50% pentru 9 categorii<sup>38</sup>. În cazul a 4 dintre acestea, rata de finanțare se apropie chiar de 100%, ceea ce înseamnă că fie nu s-au făcut plăți pentru aceste categorii decât în anul 2009 (*Categoria D – utilizarea de tehnologii curate*, *Categoria G – gospodărirea integrată a zonei costiere*), fie plățile înregistrate pe ceilalți ani au fost aproape minime (pentru *categoriile C – reducerea nivelurilor de zgomot*, *Categoria I – administrarea ariilor naturale protejate*). Același lucru se

<sup>36</sup> *Categoria D – utilizarea de tehnologii curate; Categoria G – gospodărirea integrată a zonei costiere; Categoria H – conservarea biodiversității; Categoria J – educația și conștientizarea publicului privind protecția mediului; Categoria M – reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor; Categoria N – împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri, stabilite în condițiile legii; Categoria U – Diminuarea poluării prin înnoirea parcului național de tractoare și mașini agricole autopropulsate.*

<sup>37</sup> *Categoria E – DEEE – pentru deșeuri de echipamente electrice și electronice; Categoria L – reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră; Categoria O – închiderea iazurilor de decantare din sectorul minier.*

<sup>38</sup> *Categoria A – prevenirea poluării; Categoria B – reducerea impactului asupra atmosferei, apei și solului; Categoria C – reducerea nivelurilor de zgomot; Categoria D – utilizarea de tehnologii curate; Categoria G – gospodărirea integrată a zonei costiere; Categoria I – administrarea ariilor naturale protejate; Categoria M – reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor; Categoria P – lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor aferente obiectivelor din domeniul public al statului; Categoria Q – instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire.*

poate spune și pentru anul 2010, pentru categoria N – împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri, stabilite în condițiile legii. În plus, pe anul 2010 s-au făcut plăți substanțial superioare față de ceilalți ani și pentru categoriile E – gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor periculoase, *Categoria K – creșterea producției de energie din surse regenerabile*, și *Categoria S: Programul de stimulare a parcului auto național*. *Categoria U – diminuarea poluării prin înnoirea parcului național de tractoare și mașini agricole autopropulsate* nu poate fi luată în considerare în termeni relativi, deoarece programul a demarat în martie 2010.

## Concluzii

FM pare a reprezenta un fond de acumulare de resurse financiare și mai puțin un instrument destinat susținerii eficiente a proiectelor de mediu, cu două excepții (*Programul Rabla* și *categoria P – înlăturarea efectelor inundațiilor*). Încasările realizate de AFM au crescut constant în ultimii ani, stimulate și de un proces de evidențiere electronică a contribuabililor la Fondul pentru Mediu și realizarea unor acțiuni de control și de recuperare a creanțelor identificate. Totuși, menținerea unor procente scăzute de realizare a veniturilor prognozate (variind între 37% în 2008 și 60% în 2010) indică nevoia ameliorării capacității de previzionare și recuperare a veniturilor, și poate genera probleme pe viitor privind capacitatea de finanțare.

În schimb, capacitatea de cheltuire a fondurilor colectate la FM rămâne încă destul de redusă. Dacă argumentul capacității slabe a operatorilor economici și a instituțiilor publice de a depune proiecte viabile și care să respecte cerințele tehnice poate fi adus în apărarea AFM<sup>39</sup>, trebuie subliniat că nimic nu a împiedicat AFM să ia măsuri în această direcție. De altfel, numărul mic de proiecte depuse la majoritatea categoriilor, precum și faptul că în mulți ani AFM nu a organizat sesiuni de depunere de proiecte pentru majoritatea domeniilor, indică o indisponibilitate de cheltuire a fondurilor. În contextul în care performanțele României în domeniul mediului sunt foarte reduse, iar amânările atingerii standardelor de mediu vor duce la declanșarea procedurilor de infringement în mai multe domenii de mediu, incapacitatea de cheltuire a unor fonduri colectate în mod expres susținerii acestor eforturi pare inexplicabilă. Cel mai grav este faptul că în 12 din cele 21 de categorii, în anii 2009 și 2010, nu au fost realizate sesiuni de depunere de proiecte, aspect care relevă o incapacitate instituțională cronică. Faptul că AFM eșuează an de an în atingerea unui nivel de execuție bugetară rezonabil reprezintă o dovadă în plus a disfuncționalităților cu care se confruntă această instituție. Întrucât numărul de probleme cu care se confruntă AFM este atât de mare, ameliorarea lor semnificativă necesită o regândire fundamentală a modului în care este structurată această instituție.

În această secțiune urmărim să trecem în revistă principalele caracteristici pozitive și negative ale evoluțiilor din ultimii ani în domeniile analizate și să schițăm câteva recomandări în privința AFM. Analiza datelor statistice relevă faptul că investițiile în domeniul mediului au crescut exponențial între 2001 și 2007 (cu excepția domeniului industriei producătoare de electricitate, gaze și furnizorilor de apă), ceea ce arată că presiunea creată de aderarea la UE și multiplele obligații asumate de România încep să-și pună amprenta. Pe de altă parte, diferențele de PIB/cap de locuitor între noile și vechile state membre ale UE fac ca investițiile totale din noile membre să fie semnificativ mai mici. Nu în ultimul rând, faptul că la nivelul lunii mai 2011 nu se regăseau date statistice

<sup>39</sup> Acest argument a fost subliniat de fostul președinte al AFM Mihai Toti, a se vedea supra 20.

pe platforma Eurostat în domeniul mediului decât până în 2007, atât pentru România cât și pentru alte state, indică dificultatea procesului de centralizare a datelor la nivelul UE, precum și absența unui sistem uniformizat de înregistrare și raportare a informațiilor.

Analiza gradului de cheltuire a celor 5,437 miliarde de Euro pentru perioada 2007-2013, prin Programul Operațional Sectorial Mediu, dezvăluie că, în ciuda faptului că acest program a fost aprobat de Comisia Europeană acum aproape 4 ani, situația este încă dezastruoasă. Doar 2% din alocarea financiară a fost cheltuită până în 2010. În schimb, numărul mare de proiecte aprobate în 2010 ar face posibilă o recuperare în următorii ani. Totuși, trebuie să subliniem că simpla contractare a unor proiecte în domenii foarte complexe precum cel al apei și a apei uzate (axa prioritară 1) sau al managementului integrat al deșeurilor (axa prioritară 2), nu garantează implementarea eficientă și la timp a proiectelor. Experiența dificilă a AFM în implementarea unor proiecte de mediu precum și analiza realizată în Capitolul 4, cu privire la managementul integrat al deșeurilor la nivel județean, ne arată că autoritățile locale, precum și operatorii economici, au o capacitate destul de limitată de implementare în parametri de timp prevăzuți în carul unor proiecte complexe.

Analiza evoluției capacității instituționale a Administrației Fondului pentru Mediu relevă un tablou mixt. Pe de o parte, încasările totale ale AFM au crescut semnificativ aproape în fiecare an, în paralel cu întărirea capacității de control, introducerea sistemului electronic de înregistrare a contribuabililor la FM și utilizarea unor metode de executare silită a obligațiilor restante. De asemenea, capacitatea AFM de a realiza sesiuni de depunere de proiecte, de evaluare a acestor proiecte și de finanțare a proiectelor aprobate, a crescut semnificativ în ultimii ani. Pe de altă parte, capacitatea de previziune a încasărilor bugetare continuă să rămână scăzută (37%-60%) aspect care indică o ineficiență a metodologiei de estimare. Mai rău, capacitatea de execuție bugetară este și mai scăzută, cu procentaje de realizare a prevederilor bugetare în 2007 și 2008 de doar 19% și respectiv 20.55% și un maxim de 39.20% în 2009. Analiza detaliată a evoluțiilor ratelor de depunere, aprobare și finanțare pentru cele 21 de categorii, relevă faptul că o bună parte a incapacității de execuție bugetară se datorează politicii AFM. Pentru 3 categorii de finanțare nu a fost folosit niciun leu pe parcursul întregii existențe a AFM, iar pentru alte 7 categorii, în 2009 și 2010, nu a existat niciun proiect depus. De asemenea, pentru majoritatea domeniilor în care au fost depuse proiecte, rata de aprobare a proiectelor este deosebit de scăzută, variind între 2.7% în 2010 și 21,2% în 2009. Nu în ultimul rând, analiza ponderii diferitelor categorii arată că doar 2 categorii au atras peste 64% din totalul fondurilor cheltuite de AFM<sup>40</sup>. În schimb, domenii de o importanță deosebită precum: *Categoria B – reducerea impactului asupra atmosferei, apei și solului* (1.87%), *Categoria I – administrarea ariilor naturale protejate* (1.38%), *Categoria H – conservarea biodiversității* (0.17%) sau *Categoria N – împădurirea terenurilor degradate* (0.47%), nu reprezintă un interes pentru AFM. Din păcate prioritățile AFM nu par a avea o legătură cu prioritățile de mediu ale României ci cu prioritățile de sprijinire a industriei auto sau de realizare a unor lucrări de infrastructură (pentru care s-ar fi putut alocă bani de la alte linii bugetare sau POS-uri). În schimb, domenii în care AFM reprezintă unica sursă de finanțare sunt total ignorate. Faptul că în 12 din cele 21 de categorii de finanțare nu au fost realizate sesiuni de depunere de proiecte în 2009 și 2010 dovedește că tendința FM de a reprezenta un fond de acumulare de resurse financiare și mai puțin un instrument destinat susținerii eficiente a proiectelor de mediu nu pare să se schimbe.

<sup>40</sup> S - Programul de stimulare a parcului auto național și categoria (40.35%) P - lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice (24.23%).



Datorită situației problematice a AFM este necesară o restructurare rapidă și semnificativă a modalității în care funcționează această instituție. În primul rând, trebuie realizat un audit independent cu privire la calitatea metodologiei de estimare a veniturilor bugetare pe fiecare din categorii. Trebuie aflat de ce, pe anumite categorii de venituri, nivelul veniturilor este foarte scăzut în raport cu baza potențială de impozitare. Pe baza acestei analize, AFM trebuie să-și asume un plan detaliat de îmbunătățire a capacității de colectare pentru categoriile deficitare. De asemenea, trebuie realizat un audit cu privire la capacitatea deosebit de slabă de execuție bugetară. Acest audit trebuie să servească ca bază de realizare a unor propuneri de modificare legislativă care să elimine eventualele probleme datorate cadrului legal greoi. De asemenea, AFM trebuie să realizeze o restructurare a criteriilor de acordare a proiectelor de finanțare astfel încât acestea să corespundă nevoilor reale de investiții în fiecare sub-domeniu. De asemenea, AFM trebuie să se preocupe de realizarea unei diseminări active a informațiilor privind potențialul de a obține finanțări către potențialii aplicanți. Nu în ultimul rând, în acele domenii în care numărul mare de proiecte respinse a fost cauzat de slaba calitate a aplicațiilor, AFM trebuie să realizeze sesiuni de instruire cu potențialii aplicanți.

Dincolo de aceste detalii tehnice, AFM trebuie să realizeze în mod constant sesiuni de depunere de proiecte pentru toate liniile de finanțare și să realizeze procesul de evaluarea a acestor aplicații în mod transparent și într-un timp eficient. Evenimente precum blocarea programului Casa Verde, după ce în 2010 au fost depuse 19.317 de aplicații, afectează grav credibilitatea AFM.

## Anexa

| <b>Categoria E - gestionarea deșeurilor, inclusiv a deșeurilor periculoase</b>         |             |             |             |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                        | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                         | 66          | 72          |             |             |
| Număr total de proiecte respinse*                                                      | 53          | 54          |             |             |
| Număr total de proiecte aprobate                                                       | 13          | 18          |             |             |
| Număr total de proiecte finanțate                                                      | 7           | 14          | 9           | 13          |
| Valoare decontată                                                                      | 8651969,98  | 17322745,97 | 11058901,11 | 40119657,15 |
| Proiecte în curs de finanțare                                                          | 16          | 22          |             |             |
| Valoare decontată                                                                      | 2392393,29  | 6552261,57  |             |             |
| <b>Categoria J - educația și conștientizarea publicului privind protecția mediului</b> |             |             |             |             |
|                                                                                        | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                         | 254         | 216         |             | 259         |
| Număr total de proiecte respinse*                                                      | 200         | 184         |             | 185         |
| Număr total de proiecte aprobate                                                       | 54          | 32          |             | 74          |
| Număr total de proiecte finanțate                                                      | 38          | 54          | 35          | 40          |
| Valoare decontată                                                                      | 2332101.45  | 2938657.00  | 2519684.75  | 4750938.84  |
| Proiecte în curs de finanțare                                                          | 51          | 29          |             |             |
| Valoare decontată                                                                      | 1566981.17  | 443411.51   |             |             |

| <b>Categoria B - reducerea impactului asupra atmosferei, apei și solului</b>       |             |             |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                    | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                     | 56          | 55          |             |             |
| Număr total de proiecte respinse*                                                  | 35          | 42          |             |             |
| Număr total de proiecte aprobate                                                   | 21          | 13          |             |             |
| Număr total de proiecte finanțate                                                  | 5           | 15          | 29          | 13          |
| Valoare decontată                                                                  | 1080296     | 5869596,13  | 25529929,03 | 4537764,95  |
| Proiecte în curs de finanțare                                                      | 27          | 20          |             |             |
| Valoare decontată                                                                  | 1292328,4   | 6112639,89  |             |             |
| <b>Categoria C - reducerea nivelurilor de zgomot</b>                               |             |             |             |             |
|                                                                                    | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                     | 1           | 0           |             |             |
| Număr total de proiecte respinse*                                                  | 0           | 0           |             |             |
| Număr total de proiecte aprobate                                                   | 1           | 0           |             |             |
| Număr total de proiecte finanțate                                                  |             | 1           | 1           |             |
| Valoare decontată                                                                  |             | 103999,68   | 152694,90   |             |
| Proiecte în curs de finanțare                                                      | 1           | 1           | 13          |             |
| Valoare decontată                                                                  | 69333,12    | 0           | 55345639,49 |             |
| <b>Categoria D - utilizarea de tehnologii curate</b>                               |             |             |             |             |
|                                                                                    | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                     | 9           | 8           | 399         |             |
| Număr total de proiecte respinse*                                                  | 9           | 5           |             |             |
| Număr total de proiecte aprobate                                                   | 0           | 3           |             |             |
| Valoare decontată                                                                  | 0           | 0           |             |             |
| Număr total de proiecte finanțate                                                  | 0           | 0           |             |             |
| Proiecte în curs de finanțare                                                      | -           | 1           | 7           | 13          |
| Valoare decontată                                                                  | -           | 0           | 14921933,92 | 40119657,15 |
| <b>Categoria E - DEEE - pentru deșeuri de echipamente electrice și electronice</b> |             |             |             |             |
|                                                                                    | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                     | 6           | 2           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte respinse*                                                  | 2           | 1           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte aprobate                                                   | 4           | 1           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte finanțate                                                  | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                  | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Proiecte în curs de finanțare                                                      | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                  | 0           | 0           | 0           | 0           |

| <b>Categoria F - protecția resurselor de apă, stațiile de tratare, stațiile de epurare pentru comunități locale</b> |             |             |             |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                                     | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                      | 35          | 18          |             | 904         |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                   | 19          | 14          |             |             |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                    | 16          | 4           |             |             |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                   | 10          | 12          | 23          | 14          |
| Valoare decontată                                                                                                   | 6214723.79  | 2287756.49  | 13864117.57 | 16616933.40 |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                       | 33          | 28          | 3           |             |
| Valoare decontată                                                                                                   | 6953811.87  | 11448856.87 | 639719.58   |             |
| <b>Categoria G - gospodărirea integrată a zonei costiere</b>                                                        |             |             |             |             |
|                                                                                                                     | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                      | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                   | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                    | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                   | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                                                   | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                       | 0           | 0           | 35          | 0           |
| Valoare decontată                                                                                                   | 0           | 0           | 16201748.41 | 0           |
| <b>Categoria H - conservarea biodiversității</b>                                                                    |             |             |             |             |
|                                                                                                                     | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                      | 12          | 4           |             |             |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                   | 12          | 3           |             |             |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                    | 0           | 1           |             |             |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                   | 1           | 3           | 1           | 2           |
| Valoare decontată                                                                                                   | 5616.8      | 2068081.26  | 54239.80    | 651869.01   |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                       | 5           | 5           | 5           |             |
| Valoare decontată                                                                                                   | 661565.74   | 174830.25   | 391205.22   |             |
| <b>Categoria K - creșterea producției de energie din surse regenerabile</b>                                         |             |             |             |             |
|                                                                                                                     | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                      | 13          | 54          | 68          | 105         |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                   | 6           | 43          |             | 54          |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                    | 7           | 11          |             | 50          |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                   | 0           | 6           | 5           | 12          |
| Valoare decontată                                                                                                   | 0           | 6040402.64  | 23059268.86 | 64114324.02 |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                       | 6           | 11          |             |             |
| Valoare decontată                                                                                                   | 1504566.46  | 11116753.53 |             |             |

| <b>Categoria L - reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră</b>                                                            |             |             |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                                              | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                               | 2           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                            | 2           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                             | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                                | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| <b>Categoria M - reconstrucția ecologică și gospodărirea durabilă a pădurilor</b>                                            |             |             |             |             |
|                                                                                                                              | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                               | 3           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                            | 1           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                             | 2           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                            | 0           | 0           | 2           | 2           |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 0           | 177915.96   | 32822.08    |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                                | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| <b>Categoria N - împădurirea terenurilor degradate situate în zonele deficitare în păduri, stabilite în condițiile legii</b> |             |             |             |             |
|                                                                                                                              | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                               | 4           | 0           | 31          | 76          |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                            | 1           | 0           |             | 28          |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                             | 3           | 0           |             | 48          |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                            | 0           | 0           | 2           | 23          |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 0           | 109917.37   | 10941083.41 |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                                | 1           | 2           |             |             |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 169086.11   |             |             |
| <b>Categoria O - închiderea iazurilor de decantare din sectorul minier</b>                                                   |             |             |             |             |
|                                                                                                                              | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
| Număr total de proiecte depuse                                                                                               | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte respinse*                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte aprobate                                                                                             | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Număr total de proiecte finanțate                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Proiecte în curs de finanțare                                                                                                | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Valoare decontată                                                                                                            | 0           | 0           | 0           | 0           |

**Categoria P - lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor aferente obiectivelor din domeniul public al statului.**

|                                   | 2007 | 2008 | 2009         | 2010         |
|-----------------------------------|------|------|--------------|--------------|
| Număr total de proiecte depuse    | 2    | 0    |              |              |
| Număr total de proiecte respinse* | 2    | 0    |              |              |
| Număr total de proiecte aprobate  | 0    | 0    |              |              |
| Număr total de proiecte finanțate | 0    | 0    | 1            | 7            |
| Valoare decontată                 | 0    | 0    | 19759916.34  | 267737226.24 |
| Proiecte în curs de finanțare     | 0    | 1    | 9            |              |
| Valoare decontată                 | 0    | 0    | 288569601.62 |              |

**Categoria Q - instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire - Casa Verde**

|                                   | 2009         | 2010        |
|-----------------------------------|--------------|-------------|
| Număr total de proiecte depuse    | 0            | 19317       |
| Număr total de proiecte respinse* |              |             |
| Număr total de proiecte aprobate  |              |             |
| Număr total de proiecte finanțate | 135          | 179         |
| Valoare decontată                 | 122850200.00 | 43214146.72 |
| Proiecte în curs de finanțare     | 165          |             |
| Valoare decontată                 | 7267645.59   |             |

**Categoria R - Programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități**

|                                   | 2007      | 2008        | 2009        | 2010        |
|-----------------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| Număr total de proiecte depuse    | NR        | 1253        | 1052        | 1056        |
| Număr total de proiecte respinse* | NR        | 830         | NR          | 771         |
| Număr total de proiecte aprobate  | 102       | 423         | NR          | 285         |
| Număr total de proiecte finanțate |           | 39          | 90          | 148         |
| Valoare decontată                 |           | 18573373.17 | 43542491.16 | 48927861.29 |
| Proiecte în curs de finanțare     | 97        | 316         | 90          |             |
| Valoare decontată                 | 142455.81 | 31371662.72 | 11730377.92 |             |

# CAPITOLUL 6

## Considerații despre Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă

**Arpad Todor**

După ce în capitolul anterior precedente am analizat modul în care sunt realizate cheltuielile de mediu în România, în această ultimă secțiune examinăm legătura dintre obiectivele prioritare de mediu și *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030* (SNDDR). Trebuie subliniat faptul că, în concepția Uniunii Europene, activitățile de protecție a mediului trebuie să fie gândite, organizate și implementate astfel încât să contribuie la obiectivele dezvoltării durabile<sup>1</sup>. În acest sens, este de așteptat ca între politicile de protecție a mediului și strategia de dezvoltare durabilă să existe o legătură puternică. Utilizarea conceptului de *dezvoltare durabilă* în ghidarea politicilor de mediu presupune schimbarea modului de a conceptualiza raportul dintre oameni și mediul înconjurător. Această abordare presupune restructurarea modelului de folosire a resurselor naturale astfel încât activitățile economice să se afle într-un echilibru durabil cu sistemele ecologice care susțin viața pe pământ, iar resursele naturale neregenerabile să nu fie distruse sau consumate în totalitate. Mai mult, gândirea în termenii dezvoltării durabile presupune că orice decizie de politică publică va lua în considerare atât efectele directe cât și pe cele indirecte, pe termen scurt, mediu și lung ale respectivei măsuri. Totuși, întrucât actorii economici și instituționali iau decizii cântărind în special interesele și nevoile proprii, schimbarea tiparului existent este indispensabil legată de impunerea unor reglementări care să afecteze ecuația cost – beneficiu a tuturor actorilor relevanți dintr-un anumit domeniu. Această realitate a condus în ultimele două decenii la dezvoltarea unor instrumente de politici publice variate pentru a genera sustenabilitate în diferitele domenii ale activității umane. Dacă politicile de taxare cu impact asupra mediului reprezintă unul dintre instrumentele cele mai eficiente prin care statele contemporane pot influența modelul de dezvoltare și folosire a resurselor prin ridicarea prețului resurselor la adevăratul lor cost (incluzând costul în termeni de poluare, afectarea sănătății oamenilor etc.), ele reprezintă și o modalitate prin care pot fi colectate resursele necesare finanțării unor proiecte care au ca scop direct combaterea efectelor nocive ale activităților umane asupra mediului. Astfel, o politică de dezvoltare durabilă este de neconceput în absența unei politici eficiente de protecție a mediului înconjurător, iar cea din urmă nu poate fi concepută în absența unor măsuri eficiente de taxare în domeniul mediului și de cheltuire eficientă a veniturilor obținute.

*Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030* este un document care operaționalizează la nivelul României liniile strategice elaborate în *Strategia de Dezvoltare Durabilă a Uniunii Europene*. Totodată, strategia urmărește să reprezinte „un catalizator pentru cei ce elaborează politici publice și pentru opinia

---

<sup>1</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Environmental\\_protection\\_expenditure](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_protection_expenditure), site oficial al Eurostat, ultima accesare Iunie 2011.

publică, în scopul schimbării comportamentului în societatea europeană și, respectiv, în societatea românească și implicării active a factorilor decizionali, publici și privați, precum și a cetățenilor în elaborarea, implementarea și monitorizarea obiectivelor dezvoltării durabile”<sup>2</sup>. Documentul reunește în mod sintetic obligațiile, obiectivele și strategiile asumate de România în alte documente anterioare, printre care cele mai importate sunt: Tratatul de Aderare România – Uniunea Europeană, Planul Național de Dezvoltare 2007-2013 (PND), Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013 (CSNR)<sup>3</sup>, Programul Național de Reformă și Programul de Convergență. Strategia propune trei date-țintă până la care România să atingă anumite standarde:

Orizont 2013: Încorporarea organică a principiilor și practicilor dezvoltării durabile în ansamblul programelor și politicilor publice ale României ca stat membru al UE.

Orizont 2020: Atingerea nivelului mediu actual al țărilor Uniunii Europene la principalii indicatori ai dezvoltării durabile.

Orizont 2030: Aproximarea semnificativă a României de nivelul mediu din acel an al țărilor membre ale UE din punctul de vedere al indicatorilor dezvoltării durabile.<sup>4</sup>

În conformitate cu abordarea UE în domeniul dezvoltării durabile, SNDDR stabilește domeniul protecției și îmbunătățirii calității mediului drept „îmbunătățirea standardelor de viață pe baza asigurării serviciilor de utilități publice, în special în ceea ce privește gestionarea apei și deșeurilor; îmbunătățirea sistemelor sectoriale și regionale ale managementului de mediu; conservarea biodiversității; reconstrucția ecologică; prevenirea riscurilor și intervenția în cazul unor calamități naturale”<sup>5</sup>. De asemenea, SNDDR își asumă cele patru obiective cheie stabilite prin Strategia de Dezvoltare Durabilă a UE, primul din cele patru obiective cheie urmărind „Protecția mediului, prin măsuri care să permită disocierea creșterii economice de impactul negativ asupra mediului”<sup>6</sup>. Nu în ultimul rând, unul dintre principiile directoare ale reglementărilor de mediu este cel conform căruia „poluatorul plătește”.

Principalul criteriu conform căruia ar trebui evaluată utilitatea SNDDR se leagă de măsura în care documentul de 154 de pagini reușește să realizeze mai mult decât o sinteză a unor documente strategice anterioare, reușind să devină un ghid privind „strategia” optimă de urmat pentru maximizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă, ținând cont de contextul specific din România. Cel puțin în domeniul protecției mediului, succesul SNDDR este limitat. Datorită faptului că reunește toate documentele strategice relevante anterioare, SNDDR discută într-adevăr majoritatea obiectivelor generale și specifice cu impact asupra mediului. Sunt discutate obiectivele precum reducerea poluării, creșterea

<sup>2</sup> *Ibidem*, supra 3, p. 12.

<sup>3</sup> Acest document aprobat de Comisia Europeană în iunie 2007 stabilește axele prioritare și distribuția fondurilor destinate României alocate prin Instrumentele Structurale ale UE (Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune), disponibil la <http://www.fonduri-structurale.ro/Detalii.aspx?t=CSNR>, ultima accesare Iunie 2011.

<sup>4</sup> *Ibid.* supra 3, SNDDR p. 4.

<sup>5</sup> *Ibid.* supra 3, SNDDR p. 4.

<sup>6</sup> Celelalte trei obiective cheie sunt: Echitatea și coeziunea socială, prin respectarea drepturilor fundamentale, diversității culturale, egalității de șanse și prin combaterea discriminării de orice fel; Prosperitatea economică, prin promovarea cunoașterii, inovării și competitivității pentru asigurarea unor standarde de viață ridicate și unor locuri de muncă abundente și bine plătite; Îndeplinirea responsabilităților internaționale ale UE prin promovarea instituțiilor democratice în slujba păcii, securității și libertății, a principiilor și practicilor dezvoltării durabile pretutindeni în lume.

eficienței energetice<sup>7</sup>, introducerea tehnologiilor ecologice și stimularea eco-inovației sau anticiparea efectelor climaterice. Totuși, în marea majoritate a acestor categorii, SNDDR nu face decât să repete obiectivele menționate de alte documente, fără a adăuga o dimensiune strategică minimă privind modalitățile în care respectivele obiective ar trebui urmărite.

De asemenea, dincolo de sintetizarea acestor obiective, autorii SNDDR nu și-au propus să realizeze nici o prioritizare a diferitelor obiective, plecând de la presupuziția că toate obiectivele pot fi urmărite în mod simultan. Totuși, în contextul unei capacități instituționale slabe, reiterată și de performanțele actuale limitate ale POS Mediu și ale AFM, lipsa unei prioritizări și abordări strategice face imposibilă aplicarea strategiei.

Nu în ultimul rând, capacitatea SNDDR de a servi drept instrument strategic în cele două arii de interes ale studiilor Ecopolis, taxarea și cheltuielile de mediu, este problematică. În textul SNDDR există doar patru referințe cu privire la folosirea instrumentelor de taxare pe mediu.

- În prima referință se recomandă analizarea celor mai bune practici pe baza cărora să se elaboreze reglementări privind taxarea folosirii infrastructurii<sup>8</sup>.
- În a doua mențiune se repetă una dintre recomandările UE legate de taxare privind „ajustări ale sistemului fiscal prin transferarea unei părți din impozitarea pe forța de muncă către impozitarea consumului de resurse materiale și energetice”<sup>9</sup>.
- A treia mențiune propune „crearea unui sistem de taxe care să încurajeze consumul durabil (de exemplu, avantaje fiscale, reduceri sau scutiri de taxe, impozite pentru achiziții de mașini, case ecologice, instalarea de panouri solare etc.)”<sup>10</sup>.
- Ultima mențiune repetă recomandarea UE și introduce obiectivul suplimentar de „simplificare a sistemului prin reducerea numărului de taxe și impozite”<sup>11</sup>.

Din păcate, nici una dintre recomandările conținute în strategie nu se referă la situația specifică României și nu pare să pornească de la înțelegerea evoluțiilor din ultimii ani. Omișiunea este cu atât mai importantă cu cât capitolul **Analiza taxelor de mediu în România**<sup>12</sup> arată că domeniul aplicării taxelor de mediu nu pare să fi ajutat la promovarea semnificativă a obiectivelor dezvoltării durabile în România. Conform aceluiași studiu Ecopolis, România deține cea mai ineficientă economie din punct de vedere energetic din UE, are printre cele mai mici încasări din taxe de mediu ca procent din PIB, atât la nivel general cât și pe cele trei grupe principale: taxe pe energie, taxe pe transport și taxe de mediu și poluare. Această situație este ușor explicabilă prin opțiunea constantă a guvernelor de după 1989 pentru menținerea taxelor și accizelor la niveluri minime. Chiar și atunci când prin aderarea la UE s-a impus necesitatea aducerii accizelor la un nivel minim european, România a optat pentru amânarea cât mai mult a armonizării acestor taxe.

<sup>7</sup> *Ibidem*, supra 3, SNDDR, p. 41-43.

<sup>8</sup> „Pe baza analizei celor mai bune practici din celelalte țări ale UE, se vor elabora reglementări privind taxele de utilizare a infrastructurilor și mijloacelor de transport și se vor promova măsuri stimulative, prin instrumente financiare și/sau fiscale (reducerea sau scutirea de accize, subvenții pentru cercetare-dezvoltare) pentru utilizarea mai largă a biocarburanților și a combustibililor alternativi în activitatea de transporturi”, SNDDR, *ibid.* supra 3, p. 58.

<sup>9</sup> *idem* p. 59.

<sup>10</sup> *idem* p. 58.

<sup>11</sup> *idem* p. 110.

<sup>12</sup> A se vedea *supra* 3.



În contextul în care și în 2010, la toate din cele 9 categorii principale de combustibili și electricitate, nivelul accizelor era cel minim sau puțin sub, nu este de mirare că România se află pe un trend descendent din punct de vedere al încasărilor de taxe pe energie. Mai ales în contextul crizei bugetare din ultimii doi ani și a creșterii semnificative a datoriei publice, opțiunea pentru creșterea taxelor pe energie ar fi fost una foarte legitimă. Din punct de vedere al dezvoltării durabile, este clar că taxarea activităților cu impact asupra mediului nu constituie un domeniu care să ajute la promovarea acestor obiective. În România taxele sunt mici, se colectează puțin, iar în domeniul cel mai important din punct de vedere al finanțării acțiunilor de protecție a mediului, veniturile la Fondul pentru Mediu, interesul și capacitatea de colectare sunt reduse.

În schimb, în domeniul investițiilor de mediu, SNDDR conține un set de orizonturi pentru 2013<sup>13</sup>, 2020 și 2030 și obiective pe termen mediu definite în mod detaliat. Totuși, secțiunea rezervată acestor obiective nu face decât să copieze angajamentele și derogările negociate de România prin Tratatul de Aderare și să prezinte obiectivele prezente în *Programul Operațional Sectorial „Mediu” al României 2007-2013*. Practic, autorii SNDDR pleacă de la presupunerea că obiectivele de protecție a mediului asumate de România se suprapun 100% peste obiectivele sale de dezvoltare durabilă, fără a analiza critic această relație.

Nu în ultimul rând, pe parcursul SNDDR, Fondul de Mediu este menționat de doar două ori (ca sursă de fonduri pentru programele de mediu) fără a fi realizată o minimă discuție cu privire la direcțiile strategice care ar trebui urmate de această instituție și felul în care poate fi maximizat rolul jucat de AFM în atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă în domeniul protecției mediului.

Atunci când analizăm relația dintre SNDDR și domeniile de interes ale AFM, observăm o serie de discrepanțe. Dacă majoritatea celor 21 de categorii de finanțare se regăsesc în SNDDR, atunci când analizăm distribuția finanțărilor realizate între diverse categorii se observă o serie de diferențe. De exemplu, în timp ce SNDDR menționează necesitatea înnoirii parcului auto, nu este menționată necesitatea alocării unor subvenții directe, așa cum s-a întâmplat prin *Programul Rabla*, care a consumat 40.35% din totalul finanțărilor acordate de AFM<sup>14</sup>. În schimb, *Categoriile P*<sup>15</sup>, care reprezintă al doilea domeniu ca pondere de folosire a fondurilor, îi este alocată o atenție semnificativă în cadrul obiectivului național privind infrastructura de mediu<sup>16</sup>. Totuși în cadrul acestui obiectiv sunt menționate o serie de alte obiective care nu au fost finanțate în mod semnificativ de AFM. Dacă investițiile în

<sup>13</sup> „Orizont 2013. Obiectiv național: Reducerea decalajului existent față de alte state membre ale UE cu privire la infrastructura de mediu, atât din punct de vedere cantitativ cât și calitativ, prin dezvoltarea unor servicii publice eficiente în domeniu, conforme conceptului de dezvoltare durabilă și cu respectarea principiului *poluatorul plătește*”, SNDDR, *ibid.* supra 3.

<sup>14</sup> „Accelerarea înnoirii parcului de vehicule prin scoaterea din exploatare a mijloacelor de transport cu uzura fizică și morală avansată și înlocuirea acestora cu mijloace moderne, corespunzătoare normelor tehnice și de exploatare ale UE și cu eficiență economică, socială și ecologică ridicată”, SNDDR, *ibid.* supra 3, p. 49.

<sup>15</sup> Lucrări destinate prevenirii, înlăturării și/sau diminuării efectelor produse de fenomenele meteorologice periculoase la lucrările de gospodărire a apelor aferente obiectivelor din domeniul public al statului

<sup>16</sup> „Orizont 2013. Obiectiv național: Reducerea decalajului existent față de alte state membre ale UE cu privire la infrastructura de mediu, atât din punct de vedere cantitativ cât și calitativ, prin dezvoltarea unor servicii publice eficiente în domeniu, conforme conceptului de dezvoltare durabilă și cu respectarea principiului *poluatorul plătește*”, SNDDR, *ibid.* supra 3.

cadru infrastructurii de apă și apă uzată și managementul integrat al deșeurilor urmează să fie acoperite prin POS Mediu, AFM ar fi trebui să-și concentreze eforturile asupra celui de-al treilea punct: **(c) Reducerea impactului negativ asupra mediului și diminuarea schimbărilor climatice cauzate de sistemele de încălzire urbană**<sup>17</sup>. Acest obiectiv, abordat în Categoria Q a AFM, nu a fost finanțat deloc în 2007 și 2008, trei sferturi din fonduri (din totalul de 7.30%) fiind consumate în 2009. Celui de-al patrulea obiectiv menționat în SNDDR, și anume **(d) Conservarea biodiversității și a patrimoniului natural**<sup>18</sup>, nu i-au fost alocate decât 0.17% din finanțările acordate de AFM în ultimii 4 ani, aspect care reflectă lipsa de corelare între prioritățile stabilite de SNDDR și activitatea AFM.

În ciuda faptului că *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030* este un document binevenit, acesta pare a eșua în oferirea unor direcții strategice de urmat privind cele mai bune politici publice pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă. Întrucât autorii SNDDR și-au concentrat eforturile pe realizarea unei sinteze extinse a obiectivelor și obligațiilor asumate de către România în documentele și planurile strategice anterioare, nu a existat o discuție critică a modului în care aceste documente acoperă în mod sistematic nevoile de dezvoltare durabilă ale României. De asemenea, argumentul implicit al autorilor cum că toate obiectivele și obligațiile asumate de România contribuie în mod direct la obiectivele de dezvoltare durabilă face dificilă evaluarea critică a acestor obiective în raport cu obiectivele de mediu.

## Concluzii

Analiza *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030* (SNDDR) indică faptul că în ciuda utilității acestui document ca sinteză a direcțiilor de acțiune asumate de România, el eșuează în a servi drept ghid practic pentru realizarea unor politici publice în ariile de interes acoperite de acest studiu. În primul rând, SNDDR se rezumă la prezentarea sintetică a obiectivelor menționate în alte documente strategice, fără a adăuga o analiză critică și o dimensiune strategică cu privire la modalitățile în care respectivele obiective ar trebui urmărite mai eficient din perspectiva dezvoltării durabile. Domeniul taxării de mediu este menționat doar în plan secundar iar rolul AFM în susținerea obiectivelor de mediu este de asemenea trecut cu vederea. De asemenea, atunci când analizăm măsura în care AFM a folosit direcțiile strategice subliniate de SNDDR cu privire la obiectivele de mediu, se observă un grad mic de corelare a distribuției resurselor financiare și a obiectivelor de mediu. Principala concluzie a secțiunii dedicate SNDDR este că cea mai importantă limitare a strategiei se leagă de faptul că nu pleacă de la o analiză a capacității reale a instituțiilor din România, astfel încât eșuează în a servi drept ghid pentru obținerea celor mai bune politici publice în vederea atingerii obiectivelor de dezvoltare durabilă.

<sup>17</sup> SNDDR, *ibid.* supra 3, p. 62.

<sup>18</sup> SNDDR, *ibid.* supra 3, p. 63.

# CAPITOLUL 7

## ADI – Deșeuri: Starea de fapt

***Arpad Todor (autor principal), Maria Chiper (coautor)***

Ce sunt Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară (ADI) în domeniul deșeurilor și care este rolul lor? Întrebarea poate primi două răspunsuri radical diferite. În teorie, sunt acele entități administrative care permit Autorităților Publice Locale (APL – Consiliul Județean, orașe, comune) să coopereze în scopul gândirii și implementării unei abordări integrate a managementului deșeurilor la nivel județean care să permită României atingerea unor standarde conforme acquis-ului comunitar. ADI-urile ar trebui să permită cooperarea în scopul elaborării strategiei de dezvoltare și funcționare a Sistemelor de Management Integrat al Deșeurilor (SJMID), să coordoneze politicile județene în domeniu, să realizeze licitațiile pentru stabilirea operatorilor, să monitorizeze respectarea contractelor și să joace un rol activ în identificarea de oportunități privind investițiile. În practică, în marea majoritate a județelor, cel puțin până în 2011, Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară sunt acele structuri formale create ca urmare a impunerii unei obligații formale pentru accesarea de către Consiliile Județene a finanțărilor oferite prin POS Mediu Axa 2.1. Contradicția dintre presupusul rol deliberativ al ADI-urilor și realitatea faptului că aceste instituții au fost impuse în afara oricărei forme de consultare cu principalii beneficiari, Consiliile Județene și comunitățile locale, limitează implicarea beneficiarilor ADI-urilor în funcționarea lor eficientă. Materialul de față reprezintă un demers de analiză a stării de fapt, de înțelegere a cauzele acestei stări și de schițare unor soluții pentru situația identificată în mod empiric.

Capitolul de față se concentrează asupra înțelegerii evoluției rolului ADI-urilor din domeniul managementului integrat al deșeurilor în ultimii ani, și urmărește să evalueze situația reală la nivelul anului 2011. Cu alte cuvinte, în primul rând se urmărește înțelegerea măsurii în care au reușit până în momentul de față să-și îndeplinească misiunea pentru care au fost create. În al doilea rând, se analizează care au fost principalii factori care au împiedicat atingerea acestor scopuri. Capitolul este structurat după cum urmează: în prima secțiune introducem istoricul abordării integrate la nivel județean a managementului deșeurilor, explicăm tipul de probleme care trebuie rezolvate prin abordarea integrată a managementului deșeurilor, prezentăm pe scurt cadrul legislativ și explicăm modul în care ADI-urile reprezintă o componentă esențială a acestei abordări strategice. Ulterior, se explică rolul Consiliilor Județene și al ADI-urilor în accesarea fondurilor europene alocate prin POS Mediu Axa 2 destinate în special cofinanțării asistenței tehnice și a lucrărilor necesare implementării planurilor de management integrat. Secțiunea se finalizează cu o prezentare a modului în care ar fi decurs în mod ideal procesul de implementare a Planurilor Județene de Management Integrat al Deșeurilor (PJMID) și rolul ADI-urilor în acest proces.

În a doua secțiune este prezentată situația existentă la nivelul anului 2011, modalitățile în care funcționează ADI-urile la nivelul celor 41 de județe și gradul în care acestea reușesc să-și îndeplinească misiunea pentru care au fost create. Analiza se bazează pe

datele obținute din chestionarele distribuite ADI-urilor, documentele postate pe site-urile ADI-urilor și a Consiliilor Județene, datele solicitate Ministerului Mediului, și datele statistice privind situația deșeurilor la nivel județean. În continuarea acestei secțiuni prezentăm o serie de exemple cu privire la tipurile de probleme care au condus la situația identificată prin analiza statistică.

Concluzia generală a analizei este că abordarea actuală privind rolul ADI-urilor în cadrul managementului integrat al deșeurilor poate avea un potențial semnificativ în viitor. Cu toate acestea, o serie de constrângeri instituționale și financiare, precum și lipsa unei capacități de cooperare între localități au limitat în mod semnificativ rolul real jucat de ADI-urile în domeniul deșeurilor până în momentul de față. Se poate afirma că ele au fost, în general, create strict pentru îndeplinirea criteriilor formale de eligibilitate pentru programul POS Mediu Axa 2 de către Consiliile Județene. Întrucât aceste structuri deliberative au fost impuse fără consultare și fără a li se explica rolul lor, în multe cazuri reprezentanții comunităților locale au reacționat cu reticență, neînțelegând necesitatea aderării la aceste structuri asociative. Chiar și în cazul autorităților publice locale (APL-uri) care au aderat din timp la ADI-uri, disponibilitatea pentru o implicare reală a fost foarte limitată, în special în cazul asigurării contribuțiilor financiare necesare pentru susținerea funcționării ADI-urilor. Datorită naturii lor asociative ADI-urile nu au avut capacitatea de a crea mecanisme prin care membrii lor să fie obligați să-și achite cotizațiile. Nu în ultimul rând, datorită faptului că în multe cazuri ADI-urile sunt dependente de resursele financiare ale Consiliilor Județene aceste sunt privite cu reticență și la nivel județean. Aceste probleme, în combinațiile cu dificultățile de comunicare cu un număr mare de membri au condus la întârzieri generalizate în progresul proiectelor pentru care ADI-urile au fost create. Totuși, această situație poate fi transformată astfel încât ADI-urile să joace măcar parțial rolul care le-a fost prevăzut.

## 1. Abordarea integrată a managementului deșeurilor

Ca urmare a începerii negocierilor pentru aderarea la UE începând cu decembrie 1999, România a fost nevoită să elaboreze o serie de planuri strategice pentru implementarea *aquis*-ului comunitar și atingerea standardelor existente în UE în mai multe domenii. Domeniul mediului a necesitat o serie de strategii speciale întrucât reprezintă aria unde estimările privind necesarul de investiții este cel mai mare. Spre exemplu, numai în domeniul managementului deșeurilor a fost estimat un necesar de investiții de 4.8 Miliarde Euro în perioada 2007-2013.<sup>1</sup> În domeniul deșeurilor, *Strategia Națională de Gestionare a Deșeurilor (SNGD) 2003-2013*, elaborată de către *Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor* a urmărit să pună bazele unei abordări strategice a pașilor multipli care trebuiau urmați pentru atingerea standardelor comunitare privind gestionarea deșeurilor.<sup>2</sup> Principala inovație avansată de această strategie urmărea implementarea unor sisteme integrate de gestionare a managementului deșeurilor la nivel județean, sisteme care să îndeplinească standardele de eficiență economică și să faciliteze totodată atingerea unor standarde ridicate de protecție a mediului și a sănătății populației.

<sup>1</sup> POS Mediu, p. 17.

<sup>2</sup> Transpunerea *aquis*-ului comunitar în domeniul deșeurilor a început prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 78/2000 privind regimul deșeurilor, modificată și aprobată prin Legea nr. 426/2001, [http://www.ifacfor.ro/images/legi/Ordonanta\\_de\\_urgenta\\_nr78\\_din\\_2000.pdf](http://www.ifacfor.ro/images/legi/Ordonanta_de_urgenta_nr78_din_2000.pdf), ultima accesare iulie 2011.

În conformitate cu prevederile SNGD și ale legislației în domeniu, începând cu 2006, Consiliile Județene în colaborare cu agențiile regionale pentru protecția mediului au elaborat cele 8 *Planuri Regionale de Gestiune a Deșeurilor (PRGD) pentru perioada 2006-201*.<sup>3</sup> De asemenea, conform legislației în vigoare, agențiile regionale pentru protecția mediului au responsabilitatea de a realiza monitorizarea anuală a implementării PRGD-urilor, de a sintetiza aceste informații și de a le prezenta sub forma unor rapoarte publice postate pe web-site-urile lor. Din păcate, un studiu anterior<sup>4</sup> releva faptul că doar un număr limitat dintre APM-urile regionale au realizat aceste monitorizări. Datele din tabelul 1.1 confirmă situația dezastruoasă din acest domeniu. Practic, în momentul de față numai un număr de infim de județe au realizat o evaluare independentă a modului în care acest proces se desfășoară.

**Tabel 1.1 Realizarea monitorizării Planului Județean de Gestionare a Deșeurilor**

|                    | 2007 | 2008        | 2009                              | 2010  |
|--------------------|------|-------------|-----------------------------------|-------|
| Număr de evaluări* | 0    | 2           | 4                                 | 1     |
| Județe             | -    | Arad, Bacău | Alba, Bihor, Teleorman, Satu Mare | Buzău |

\* Tabelul conține date cu privire la monitorizările care au fost identificate prin căutarea prin internet

În acest context, nu este de mirare persistența unui alt aspect relevat de studiul anterior, și anume calitatea problematică a datelor statistice prezentate în aceste rapoarte. Datorită faptului că majoritatea datelor provin de la operatorii de deșeuri, fără a fi verificate de către o altă autoritate, și fiind în general obținute prin estimări, există mari discrepanțe între diferite județe, discrepanțe ce nu pot fi explicate doar prin eficiența diferită a firmelor din diferite județe. Studiul prezenta exemplul județului Timiș unde conform datelor oficiale cantitatea de deșeuri generate a crescut cu 80% în decursul a 4 ani (de la 292 la 525 kg/loc/an din 2004 până în 2008). De exemplu, am comparat cât la sută reprezintă diferite tipuri de deșeuri reciclabile în raport cu cantitatea totală de deșeuri municipale colectate. Acest raport variază între 9% și 907% în cazul PET-urilor, între 1% și 850% în cazul plasticului (cantitatea totală), între 1% și 1402% în cazul cantității totale de hârtie și carton colectată, între 4% și 2675% în cazul cantității totale de sticlă colectată. Este clar

<sup>3</sup> Regiunea de Dezvoltare 1 Nord-Est este compusă din județele: Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava, și Vaslui.

- Regiunea de Dezvoltare 2 Sud-Est este compusă din județele: Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Tulcea, Vrancea.
- Regiunea de Dezvoltare 3 Sud-Muntenia este compusă din județele: Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova, și Teleorman;
- Regiunea de Dezvoltare 4 Sud - Vest Oltenia este compusă din județele: Dolj, Olt, Gorj, Vâlcea, și Mehedinți;
- Regiunea de Dezvoltare 5 Vest este compusă din județele: Arad, Caras-Severin, Hunedoara, și Timiș;
- Regiunea de Dezvoltare 6 Nord-Vest este compusă din județele: Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Maramureș Satu Mare, și Sălaj;
- Regiunea de Dezvoltare 7 Centru este compusă din județele: Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș, și Sibiu;
- Regiunea de Dezvoltare 8 este compusă din: București și Ilfov.

<sup>4</sup> Salvați Delta, 2010 „Provocări generate de planurile de management al deșeurilor Studiu de caz județul Argeș,” Raport realizat în cadrul proiectului *Salvează râul Argeș*, p. 2-3, [http://www.salvatidelta.ro/index.php?option=com\\_content&task=view&id=433&Itemid=83](http://www.salvatidelta.ro/index.php?option=com_content&task=view&id=433&Itemid=83), ultima accesare Iulie 2011.

faptul că nicio diferență socio-economică nu poate justifica astfel de diferențe fantastice, aspect care indică fără echivoc faptul că datele statistice oficiale din România în domeniul deșeurilor sunt total inutilizabile. Din păcate, întrucât datele statistice existente au fost folosite în mod sistematic la gândirea noii abordări a managementului deșeurilor, lipsa lor de acuratețe ar putea să fi condus la gândirea unor sisteme care să se dovedească neviabile în practică. Datorită acestei limitări, analiza noastră va avea în vedere doar analiza datelor tehnice care pot fi folosite în mod eficient pentru descrierea problemelor analizate.

### 1.1 Principii de organizare și implicațiile practice

Noua abordare a managementului deșeurilor provine dintr-o serie de principii derivate din practica mai multor țări pe parcursul ultimelor decenii:<sup>5</sup>

- principiul „poluatorul plătește”, prin care se urmărește dezvoltarea celor mai bune metode de estimare a costurilor reale ale tipurilor de poluare produse de diferite tipuri de activități umane;
- principiile proximității și ale autonomiei, care prevăd limitarea transportului pe distanțe mari a deșeurilor;
- principiul subsidiarității prevede delegarea deciziilor la nivelul administrativ cel mai apropiat de sursa de poluare, dar în conformitate cu regulile și standardele naționale (sau regionale);
- principiul integrării impune abordarea conform căreia gestionarea deșeurilor reprezintă o parte integrantă a sistemului socio-economic care le generează;
- principiul protecției resurselor primare prevede minimizarea și eficientizarea folosirii resurselor primare (în special a celor neregenerabile), aducând eforturile de reciclare în centrul activităților de management al deșeurilor;
- principiul BATNEEC („*Cele mai bune tehnici disponibile care nu presupun costuri excesive*”) și principiul măsurilor preliminare prevăd următoarea secvență de analiză pentru luarea unor decizii strategice: analiza nivelului tehnologiilor folosite, analiza cerințelor de protecție a mediului, alegerea și implementarea tehnologiilor cu cel mai avantajos raport cost/beneficiu;
- principiul prevenirii presupune o anumită secvențializare a gândirii priorităților de măsuri privind managementul deșeurilor: limitarea apariției deșeurilor, minimizarea cantităților produse, tratarea în scopul reciclării, prelucrarea și eliminarea sau stocarea deșeurilor nereciclabile limitând impactul asupra mediului;
- principiul substituției prevede înlocuirea sistematică a materiilor prime din care derivă deșeuri cu impact mare asupra mediului cu materii prime care nu au acest dezavantaj.

Numărul mare de principii ale căror implicații trebuie luate în considerare în mod simultan și ale căror potențiale contradicții trebuie rezolvate necesită elaborarea unor planuri deosebit de complexe care să poată reprezenta un ghid eficient de tranziție de la starea de fapt la noile sisteme integrate. Pentru atingerea obiectivelor prevăzute în cadrul strategiei, erau necesare nu numai investiții financiare semnificative la nivel județean, dar

<sup>5</sup> Lista a fost prezentată într-o altă formă în studiul: Salvați Delta, 2010 „Provocări generate de planurile de management al deșeurilor Studiu de caz județul Argeș,” Raport realizat în cadrul proiectului Salvează râul Argeș, p 2-3.

și crearea unor noi capacități instituționale și o modificare a comportamentului populației, agenților economici și a instituțiilor publice. Principalele prevederi ale acestor planuri sunt:

- închiderea depozitelor neconforme și construirea în locații adiacente sau diferite a unor depozite conforme standardelor UE (depozite ecologice multi-municipale);
- integrarea tuturor localităților rurale în rețelele integrate la nivel județean care urmau să fie create;
- implementarea unor standarde tehnologice de protecție a mediului foarte stricte;
- realizarea unor analize cost-beneficiu și a unor studii de fezabilitate pentru soluții alternative în funcție de specificitățile zonei;
- implementarea progresivă a unor sisteme de colectare selectivă a deșeurilor provenite din gospodării, de la mici producători și instituții;
- dezvoltarea sistemelor de colectare, tratare și eliminare a vehiculelor uzate, ambalajelor, deșeurilor provenite din echipamente electrice și electronice,
- monitorizarea permanentă a evoluțiilor realizate și prezentarea transparentă a datelor privind aceste evoluții<sup>6</sup>.

Astfel, spre deosebire de perioada post-1989, când managementul deșeurilor a fost realizat aproape exclusiv la nivel local, abordarea integrată la nivel județean a introdus abordarea strategică a managementului fluxului de deșeuri la nivelul fiecărui județ. Pornind de la analize sistematice ale situațiilor la nivelul fiecărei localități, urmau să fie gândite soluții prin care activitatea operatorilor locali să fie sincronizată astfel încât aceștia să funcționeze cât mai eficient. De asemenea, prin măsurile de închidere a depozitelor de deșeuri neconforme și reabilitarea lor ecologică, construirea unor depozite noi în conformitate cu standardele de protecție a mediului și extinderea colectării deșeurilor la nivel rural și a colectării selective, impactul total asupra mediului urma să fie redus în mod considerabil.

## 1.2 Rolul ADI-urilor în noua abordare și regimul lor juridic

Întrucât noua abordare a managementului deșeurilor presupune aplicarea simultană a principiul autonomiei<sup>7</sup>, precum și a prevederilor constituționale și a multiplelor legi care au

<sup>6</sup> Lista este preluată din studiul: Salvați Delta, 2010 „Provocări generate de planurile de management al deșeurilor Studiu de caz județul Argeș”, Raport realizat în cadrul proiectului Salvează râul Argeș, p. 2-3.

<sup>7</sup> La ora actuală sunt în vigoare un număr semnificativ de legi care reglementează activitățile autorităților publice la nivel local:

- Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale cu modificările și completările ulterioare;
- Ordonanța Guvernului 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea 351/2001 privind aprobarea Planului de Amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități;
- Legea nr. 554/ 2004 a contenciosului administrativ;
- Legea nr.96/2003 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 53/2002 privind Statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale;
- Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice;
- Legea 246/2005 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații);
- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale;
- Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România;
- Legea nr. 195/ 2006 Legea-cadru a descentralizării;

acelerat procesul de descentralizare<sup>8</sup>, funcționarea integrată a managementului deșeurilor depinde în mod fundamental de disponibilitatea și capacitatea autorităților publice locale de a participa în parteneriate care să asigure funcționarea acestor sisteme integrate. Trebuie menționat faptul că, deși operatorii din fiecare localitate (oraș sau comună) trebuie să îndeplinească cerințele minimale privind colectarea, prelucrarea și depozitarea deșeurilor, autoritățile locale nu pot fi constrânse să colaboreze cu alte localități sau cu Consiliul Județean în vederea atingerii acestor deziderate. În timp ce primăriile pot fi amendate pentru nerespectarea anumitor standarde de mediu, acestea nu pot fi forțate să ia măsurile necesare pentru a rezolva problemele existente. Astfel, abordarea integrată a managementului deșeurilor la nivel județean este imposibilă în afara unui cadru prestabilit de conlucrare între diferitele unități administrative ale fiecărei județ.

Astfel, rezolvarea tensiunii inerente dintre principiile autonomiei locale și al descentralizării vs. principiul managementului integrat la nivel județean, poate fi rezolvată doar prin crearea cadrului legal de cooperare între diferitele localități ale unui județ, care poate lua forma unei Asociații de Dezvoltare Intercomunitară. În Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (cu modificările și completările ulterioare) și în Legea cadru privind descentralizarea (nr. 195/2006), se menționează posibilitatea autorităților locale de a se asocia cu alte autorități. Conform art. 1 alin. (2) lit. c) din Legea administrației publice locale, ADI-urile sunt definite drept „structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate în condițiile legii de unitățile administrative teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice”<sup>9</sup>. Conform aceleiași legi [art. 8 alin. (2)], „Asociațiile de dezvoltare intercomunitară se constituie în condițiile legii în scopul realizării în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori al furnizării în comun a unor servicii publice.” Conform autorilor unui studiu anterior privind funcționarea ADI-urilor<sup>10</sup>, această definiție intenționează să permită dezvoltarea unor ADI-uri destinate accesării fondurilor structurale, astfel încât să fie satisfăcut principiul „interlocutorului unic” în relația cu finanțatorul, operatorii și beneficiarii serviciilor<sup>11</sup>. Conform aceluiași studiu, ADI-urile au fost gândite ca un instrument de ameliorare a capacității administrative a multor autorități publice locale, capacitate care ar fi putut fi crescută prin asociere. Astfel, în Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006 se prevede faptul că asocierea se poate face în

- Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004;
- O.U.G. nr. 13/2008 pentru modificarea și completarea Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006 și a Legii serviciului de alimentare cu apă și de canalizare nr. 241/2006. A se vedea [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.frame](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame), ultima accesare Iulie 2011.
- Hotărârea Guvernului nr. 855/2008 pentru aprobarea actului constitutiv-cadru și a statutului-cadru ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilități publice.

<sup>8</sup> Conform Art. 2 din Legea 215/2001 principiul autonomiei locale este completat cu principiul descentralizării serviciilor publice, [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.act\\_text?idt=27123](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.act_text?idt=27123), ultima accesare Iulie 2011.

<sup>9</sup> De asemenea, prin prevederile incluse la lit. g) ADI-urile sunt definite drept organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică, *idem* supra 10.

<sup>10</sup> Vezi supra 1, studiul realizat de Salvați Dunărea și Delta.

<sup>11</sup> Daniel Pop, Stănuș Cristina, Ana-Maria Suci, 2007, „Asociația de Dezvoltare Intercomunitară. Efecte probabile și soluții posibile,” Material realizat de Asociația Centrul pentru Politici Publice în cadrul proiectului „Bună guvernare locală prin dezbateri publice asupra formării asociațiilor de dezvoltare intercomunitară,” p. 34, <http://www.cenpo.ro/cenpo/CarTi/Asociatia-de-dezvoltare-intercomunitara.html>, ultima accesare Iulie 2011.



vederea exercitării competențelor APL-urilor în condiții de eficiență, delegând către ADI-uri anumite competențe. O altă caracteristică importantă a ADI-urilor constă în faptul că sunt considerate entități de utilitate publică, fiindu-le impuse o serie de obligații formale privind formularea statutului, printre care obligativitatea precizării categoriilor de resurse patrimoniale<sup>12</sup> și obligativitatea (conform art. 23. al 1) hotărârilor adunării generale (în limitele legii) și pentru membrii asociației care au votat împotriva sau nu au participat. În special în cazul participării în proiecte cu implicații financiare semnificative (cum sunt cele de management integrat al deșeurilor), această prevedere limitează în mod semnificativ libertatea primăriilor locale în domeniul în care s-au asociat într-o ADI. Nu în ultimul rând, trebuie precizat faptul că în conformitate cu principiile enunțate în legea 215/2001, fiecare consiliu local sau județean al unei comune sau oraș participante într-un ADI trebuie să ia deciziile privind „darea în administrare, concesiunea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei sau orașului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii” [art. 38 alin. (5) lit. a)]. Astfel, fiecare decizie ce implică alocarea unor fonduri sau terenuri suplimentare trebuie aprobată la nivelul fiecărei unități componente, aspect care poate conduce la îngreunări semnificative în cazul unor ADI-uri cu un număr mai mare de membri<sup>13</sup>.

Toate caracteristicile discutate anterior fac ca ADI-urile să reprezinte entități a căror funcționare eficientă să depindă în mod critic de interesul, determinarea și capacitatea decizională rapidă a tuturor unităților care le compun. În special, în cazul ADI-urilor constituite cu scopul managementului integrat al deșeurilor, în care, în mod ideal, ar trebui să devină membre toate localitățile dintr-un județ, acestea pleacă cu un dezavantaj structural major. Dacă în această subsecțiune am introdus pe scurt o serie de prevederi legale cu influență semnificativă asupra funcționării ADI-urilor în general, în următoarea sub secțiune vom prezenta felul în care modalitatea de organizare a localităților în cadrul unor ADI-uri a fost gândită drept un instrument central în accesarea fondurilor necesare demarării SJMID-urilor județene.

### ***1.3 Condiții și contradicții: rolul ADI-urilor în implementarea POS Mediu***

În ciuda faptului că baza legală pentru organizarea ADI-urilor există din 2001 și gândirea integrată la nivel județean a managementului deșeurilor a fost schițată în 2003, până în 2008 APL-urile nu s-au folosit de potențialul de a-și organiza în mod integrat activitățile de colectare și stocare a deșeurilor. Astfel, deși începând cu anul 2001 au fost finanțate un număr semnificativ de studii de fezabilitate și au fost finanțate o serie de proiecte având ca scop ameliorarea sistemelor locale de management al deșeurilor, majoritatea acestor proiecte au fost gândite la nivel local sau al unei arii compuse dintr-un oraș și comunele învecinate. De asemenea, prin programul ISPA au fost finanțate crearea primei faze a sistemelor de management integrat la nivel județean în 7 județe. Totuși, practic niciun județ nu a reușit să realizeze măsurile de organizare a APL-urilor în ADI-uri înainte ca această organizare să devină imperios necesară.

Odată cu finalizarea negocierilor în cadrul Capitolului 22 – Mediu<sup>14</sup> și semnarea tratatului de aderare în 2005, a devenit clar faptul că îndeplinirea obligațiilor asumate

<sup>12</sup> Conform lui Pop et. al 2007 – o prevedere foarte importantă în cazul dizolvării asociației.

<sup>13</sup> *Idem*, p 47.

<sup>14</sup> Tratatul de Aderare a Bulgariei și României la UE, <http://www.europeana.ro/comunitar/tratate/tratatul%20de%20aderare%20al%20romaniei%20la%20ue.htm>, ultima accesare Iulie 2011.

de România în domeniul managementului deșeurilor nepericuloase este imposibilă fără implementarea SJMID-urilor. Strategia generală a UE privind deșeurile converge spre reducerea treptată a deșeurilor depozitate iar România a reușit să își negocieze diverse derogări de la țintele comunitare stabilite prin legislație la nivelul Uniunii. Astfel, depozitele municipale de deșeuri trebuie aduse la standarde europene – ecologizarea acestora – până în anul 2017. Pentru depozitele de deșeuri nepericuloase, perioada de tranziție se încheie în anul 2013. În plus, 177 de depozite situate în zona urbană, însumând aproximativ 490 ha, vor trebui să își stopeze activitatea de depozitare între 2007-2013<sup>15</sup>. În ceea ce privește depozitele municipale neconforme, România trebuie să se alinieze articolului 5 al Directivei 1999/31 și astfel să reducă cantitatea anuală de deșeuri biodegradabile depozitate, până la un plafon de 2.4 milioane de tone, cu termen până în 2013<sup>16</sup>. Acest plafon reprezintă de fapt 50% din cantitatea totală de deșeuri municipale biodegradabile produse de România în 1995. De altfel, România a primit o serie de derogări de la acquis-ul comunitar și în alte sectoare privind deșeurile, precum cele privind țintele în domeniul deșeurilor de ambalaje, cu o perioadă de tranziție până în 2013.

Totuși, datorită faptului că estimările realizate de studiile de fezabilitate plasau costurile măsurilor necesare pentru implementarea SJMID-urilor județene la 40-120 milioane de Euro, finanțarea acestor lucrări era imposibilă până în momentul în care România putea avea acces la fondurile structurale. Odată cu finalizarea și aprobarea POS Mediu 2007-2013 de către Comisia Europeană în iulie 2007 (primul POS aprobat), prin Axa prioritară 2.1 au fost alocate 1167.7 milioane Euro în scopul dezvoltării sistemelor de management integrat al deșeurilor<sup>17</sup>. Principalele tipuri de cheltuieli eligibile pentru demararea sistemelor integrate sunt:

- *Achiziționarea și instalarea sistemelor de colectare selectivă;*
- *Construcția facilităților de sortare, compostare și reciclare;*
- *Achiziționarea vehiculelor de transport al deșeurilor;*
- *Construcția stațiilor de transfer și a facilităților de eliminare a deșeurilor municipale;*
- *Recuperarea gazului provenit din depozite, acolo unde este cazul;*
- *Construirea unor facilități adecvate pentru deșeurile periculoase (deșeuri medicale, deșeuri provenite din echipamente electrice și electronice, etc.) și alte tipuri specifice de deșeuri (deșeuri provenite din construcții și demolări etc.);*
- *Închiderea depozitelor neconforme;*
- *Asistență tehnică pentru pregătire de proiecte, management și supervizare, publicitate și campanii de conștientizare a publicului (în legătură cu colectarea selectivă, sortarea, reciclarea, compostarea), îmbunătățirea guvernării instituționale, licitarea și contractarea operatorilor de servicii de salubritate*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> A se vedea Document Cadru de Implementare a Programului Operațional Sectorial de Mediu, p. 18, [www.posmediu.ro/upload/Regiuni/Timisoara/documente/dci.doc](http://www.posmediu.ro/upload/Regiuni/Timisoara/documente/dci.doc), ultima accesare Iulie 2011, pentru mai multe detalii, a se vedea în special partea de Introducere, pp. 3-6, dar și II.2. Axa prioritară 2, pp. 18-26.

<sup>16</sup> Directiva Consiliului 1999/31/CEE din 26 Aprilie 1999 privind rampele de gunoi, [http://www.mmediu.ro/legislatie/acte\\_normative/gestiune\\_deseuri/Directiva1999\\_31.pdf](http://www.mmediu.ro/legislatie/acte_normative/gestiune_deseuri/Directiva1999_31.pdf), ultima accesare Iulie 2011.

<sup>17</sup> 934,2 milioane Euro contribuția UE prin Fondul European de Dezvoltare Regională și 233,5 milioane Euro contribuția României.

<sup>18</sup> Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007-2013, Guvernul României, Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, p. 72, [http://www.fonduri-structurale.ro/Document\\_Files//mediu/00000029/g71qf\\_POS\\_Mediu\\_RO.pdf](http://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files//mediu/00000029/g71qf_POS_Mediu_RO.pdf), ultima accesare Iulie 2011.

În conformitate cu cerințele de menținere a unui interlocutor unic în relația cu finanțatorul, la nivelul fiecărui județ instituția beneficiară a acestor fonduri să fie Consiliul Județean. Pe baza argumentelor avansate de Planul Național de Gestionare a Deșeurilor (aprobat prin H.G. nr. 1470/2004) privind ineficiența organizării managementului deșeurilor la nivel local și necesitatea colaborării între Consiliul Județean și autoritățile locale<sup>19</sup>, autorii POS Mediu subliniază necesitatea creării unui cadru de cooperare instituționalizat care să permită înlocuirea vechilor sisteme dezvoltate de la nivel local, ineficiente atât economic<sup>20</sup> cât și din punct de vedere al impactului de mediu. POS Mediu prevede două priorități pentru investițiile din perioada 2007-2013. În primul rând, inițierea investițiilor în județele în care nu au fost demarate investițiile necesare creării SJMID-urilor (aproximativ jumătate). În al doilea rând, finalizarea investițiilor în județele care au demarat acestea au fost demarate. Conform documentului, cea de-a doua arie de prioritate are următorul scop: „Scopul îl constituie crearea unui sistem modern de management al deșeurilor care să contribuie la reducerea cantității de deșeuri depozitate în respectivele județe/zone, prin stabilirea unui sistem adecvat care să trateze fiecare tip de deșeuri în parte, în vederea protejării mediului.”<sup>21</sup>

Totuși, dacă în cazul Axei 1 privind sistemele de apă/apă uzată documentul POS Mediu discută în mod explicit necesitatea constituirii unor ADI-uri specializate, în cazul managementului deșeurilor acest aspect este omis. POS Mediu menționează responsabilitatea autorităților locale privind respectarea angajamentelor asumate de România la Capitolul 22 Mediu prin Planul Național de Management al Deșeurilor și prin Planul Regional aferent dar și conform strategiei naționale pentru serviciile publice”. Cu toate acestea, nu este foarte clar care ar trebui să fie raportul dintre diferitele autorități. Dat fiind faptul că cerințele implementării SJMID-urilor la nivel județean făceau acest lucru imposibil în absența unor ADI-uri specializate, documentul POS Mediu a eșuat în trasarea unor direcții de acțiune foarte clare. În același timp, faptul că documentul POS Mediu face referire doar la rolul Consiliilor Județene drept beneficiari ai fondurilor, le-au plasat pe acestea implicit într-o poziție privilegiată în raport cu celelalte APL-uri care urmau să participe în realizarea SJMID-urilor.

Întrucât pregătirea proiectelor pentru Axa 2.1 a întâmpinat dificultăți semnificative de la început, în special datorită întârzierilor în crearea ADI-urilor necesare, în 2008 Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile a încercat să impulsioneze acest proces prin organizarea unor întâlniri cu experții implicați în realizarea studiilor de fezabilitate și reprezentanții APL-urilor. În urma primei întâlniri de acest gen<sup>22</sup> a fost redactată o Notă a MMDD cu privire la concepția ministerului privind rolul ADI-urilor în cadrul demarării proiectelor din axa 2.1.<sup>23</sup>

În primul rând, a fost recunoscută nevoia adaptării soluțiilor instituționale la situația specifică a fiecărui județ. Totuși, conform notei rolul ADI-urilor în domeniul deșeurilor ar fi

<sup>19</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>20</sup> Principalul argument discutat la pp. 23-26 se referă la faptul că doar 2% din deșeuri sunt reciclate dintr-un potențial de 40%; al doilea argument dezvoltat în document se referă la faptul că în 2004 doar 18% din deșeurile municipale erau depozitate în depozite conforme (față de 96% în Ungaria), *idem* supra 21.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 70.

<sup>22</sup> Documentată în cadrul cercetării.

<sup>23</sup> Ministerul mediului Nota privind mecanismul instituțional de gestionare a deșeurilor în context regional (în vederea finanțării din POS Mediu) 08.04.2008, <http://www.icc.ro/activitate/mediu/PJGD/Nota.pdf>, ultima accesare Iulie 2011.

„de a facilita accesarea unor surse financiare în vederea îmbunătățirii modului de gestiune a deșeurilor, în special la nivel județean”. Exprimarea anterioară relevă în mod clar faptul că rolul ADI-urilor în cadrul implementării SJMID-urilor este sensibil diferit de rolul general al ADI-urilor conform Legii nr. 215/2001, și anume de a reprezenta structuri de cooperare. În schimb, conform MMDD, ADI-urile trebuie să servească în principal la îndeplinirea unor criterii formale de eligibilitate a proiectelor din cadrul axei 2.1.

Principalele aspecte care trebuie îmbunătățite conform acestei note se referă la: necesitatea creării unor aparate de lucru proprii și ameliorarea cadrului legislativ care reglementează activitatea ADI-urilor. Pe de altă parte, conform documentului, principala cauză care întârzie funcționarea eficientă a ADI-urilor ține de capacitatea administrativă redusă a APL-urilor, în special din mediul rural. Nu în ultimul rând, conform acestui document, procesul de descentralizare a condus la agravarea acestei incapacități prin transferul unor atribuții suplimentare în sarcina APL-urilor, sarcini pe care acestea nu au capacitatea de a le îndeplini. Pe baza concluziei implicite că procesul de descentralizare reprezintă una din principalele bariere în cazul implementării eficiente a SJMID-urilor, este de înțeles faptul că rolul central al Consiliilor Județene este reiterat.

Astfel, pe lângă o serie de indicații privind prevederile care trebuie introduse în statutul ADI-urilor care urmau să fie create în perioada următoare<sup>24</sup>, nota MMDD conține referiri detaliate cu privire la rolul Consiliilor Județene în cadrul ADI-urilor și al modalităților în care trebuie să funcționeze viitoarele sisteme de management integrat al deșeurilor, ignorând în mare măsură rolul primăriilor și al consiliilor locale în cadrul ADI-urilor.

Conform notei, CJ este unicul responsabil de organizarea licitațiilor, realizarea contractelor și plata lucrărilor și serviciilor prevăzute în proiectul de investiții, CJ urmând să creeze o unitate specială de monitorizare. De asemenea, CJ are sarcina de a suporta costurile adiacente privind implementarea proiectului și are responsabilitatea de organizare a logisticii necesare. Al treilea punct se referă la sarcina CJ de informare a adunării generale a ADI-ului cu privire la derularea proiectului și obligația de a ține cont de avizul acesteia. Totuși, nu se face nicio referire cu privire la cazul în care ADI-ul adoptă o hotărâre care influențează parametri de desfășurare a proiectului. Nu în ultimul rând, nota subliniază faptul că CJ urmează să devină unicul proprietar al infrastructurii nou create în cadrul proiectului. Conform documentului, principalul argument în favoarea acestei formule derivă din Legea serviciilor comunitare de utilități publice, 51/2006, modificată și completată prin O.U.G. nr. 13/2008, art. 10 alin. (6) lit. b) care prevede că „b) – bunurile situate pe raza mai multor unități administrativ-teritoriale și/sau care deserveșc mai multe unități administrativ-teritoriale vor aparține domeniului public al județului, dacă toate unitățile administrativ-teritoriale implicate sunt situate în același județ și județul este membru al asociației.”<sup>25</sup> Întrucât SJMID-le nu pot funcționa decât prin menținerea tuturor componentelor create în cadrul proiectului de finanțare, conform documentului,

<sup>24</sup> Planul de investiții pe termen lung cu privire la infrastructura de gestionare a deșeurilor.

Rolul și atribuțiile ADI, rolul CJ și al diverselor AL în implementarea proiectului;

Obligațiile de co-finanțare proiectului;

Proprietatea asupra infrastructurii nou create;

Mecanismul de operare a infrastructurii (colectare, transport, transfer, depozitare);

Mecanismul de plată a serviciilor de gestionare a deșeurilor (tarife, taxe sau mixt);

Planul multianual de evoluție a tarifelor sau taxelor.

<sup>25</sup> Legea 51/2006, Legea serviciilor comunitare de utilități publice, [http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea\\_servicii\\_comunitare\\_utilitate.php](http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_servicii_comunitare_utilitate.php), ultima accesare Iulie 2011.

CJ ar urma să înființeze ulterior implementării planurilor un serviciu județean de salubritate, bineînțeles cu acordul APL-urilor.

Am prezentat în detaliu prevederile acestei note pentru a sublinia contradicția evidentă între logica descentralizării atribuțiilor către APL-uri și logica de dezvoltare a SJMID-urilor. Documentul MMDD care expune strategia privind implementarea SJMID-urilor afirmă în mod explicit faptul că descentralizarea la nivel local a managementului deșeurilor reprezintă un eșec. Soluția evidentă este reprezentată de un proces de recentralizare a atribuțiilor prin implementarea SJMID-urilor și crearea unor servicii de salubritate la nivel județean. Mai mult, prin prevederea expresă privind faptul că CJ va fi unicul proprietar al noilor facilități, APL-urilor li se limitează în mod semnificativ marja de libertate în acest domeniu. Întrucât vechile facilități urmează să fie înlocuite în mod treptat în câțiva ani, acestea ar fi puse în imposibilitatea de a opta pentru ieșirea din cadrul SJMID-urilor întrucât ar trebui să-și reconstruiască capacitatea de management al deșeurilor aproape în totalitate.

Pe de altă parte, pentru a atinge acest deziderat, în primul rând datorită unor considerente tehnice, la nivelul fiecărui județ trebuie create ADI-uri care să constituie mecanismul instituțional prin care unitățile administrativ-teritoriale să poată negocia un acord cu privire la implementarea SJMID-urilor. Totuși, întrucât ADI-urile nu au decât un rol limitat în acest proces, urmând a desemna CJ drept singurul beneficiar al proiectelor dezvoltate în cadrul POS Mediu, acestea nu pot influența decât în mod limitat desfășurarea evenimentelor. În descrierea modalității în care ar trebui să funcționeze SJMID-urile, rolul ADI-urilor este a de fi informate cu privire la desfășurarea proiectului și de a semna contractul de delegare a operațiilor de colectare a deșeurilor, operarea stațiilor de transfer și transportul deșeurilor către deșeurile ecologice.

## 2. Evoluția ADI-urilor până în 2011

În această secțiune vom prezenta pe scurt principalele rezultate obținute din chestionarele completate de către reprezentanții ADI-urilor înființate până în acest moment în România, dar și din alte surse precum analiza documentelor și rapoartelor postate pe web-site-urile diferitelor instituții specializate. Cercetarea noastră a încercat să releve în ce măsură ADI-urile reușesc să-și îndeplinească rolul formal pentru care au fost create, dar și în ce măsură reușesc să treacă dincolo existența cvasi-fictivă și să reprezinte structuri instituționale capabile să-și urmărească obiectivele propuse prin statut. Așa cum am precizat în prima secțiune, în conformitate cu Legea 215/2001, ADI-urile ar trebui să ofere cadrul legal și instituțional pentru ca APL-urile membre să poată realiza proiecte și activități comune pe care nu le-ar putea realiza în mod separat. Totuși, datele din secțiunea 2.1 ne arată faptul că procesul de gândire a Master Plan-urilor și a Studiilor de fezabilitate precum și pregătirea aplicațiilor pentru POS Mediu s-au desfășurat fără un input semnificativ din partea ADI-urilor, acestea fiind create doar ca o condiție formală obligatorie pentru accesarea fondurilor prin POS Mediu. Totuși, dincolo de îndeplinirea criteriilor formale pentru accesarea fondurilor POS Mediu și demararea SJMID-urilor, ADI-urile ar trebui să reprezinte cadrul instituțional care să permită APL-urilor menținerea unui control permanent asupra funcționării diferitelor componente ale sistemelor de management integrat al deșeurilor. Prin H.G. nr. 855/2008 *pentru aprobarea actului constitutiv-cadru și a statutului-cadru ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect*

de activitate serviciile de utilități publice a fost reglementat conținutul standard al actului constitutiv pentru aceste asociații. În continuare, prezentăm o serie de obiective prezente în statutul majorității ADI-urilor create până în prezent:

„Art. 5. – (1) Obiectivele Asociației sunt următoarele:

- a) să elaboreze și să aprobe strategia de dezvoltare a Serviciului;
- b) să monitorizeze derularea proiectelor de investiții în infrastructura tehnico-edilitară aferentă Serviciului;
- c) să constituie interfața pentru discuții și să fie un partener activ pentru autoritățile administrației publice locale în ceea ce privește aspectele de dezvoltare și de gestiune a Serviciului, în scopul de a coordona politicile și acțiunile de interes general;
- d) să elaboreze și să aprobe caietele de sarcini și regulamentele Serviciului;
- e) să elaboreze și să aprobe documentațiile de atribuire a contractelor de delegare și să stabilească condițiile de participare și criteriile de selecție a operatorilor, cu excepția situației atribuirii directe conform prevederilor art. 31<sup>1</sup> din Legea nr. 51/2006, cu modificările și completările ulterioare;
- f) să încheie contractele de delegare cu operatorii, în numele și pe seama unităților administrativ-teritoriale membre implicate, care vor avea împreună calitatea de delegatar, astfel cum este prevăzut de art. 30 din Legea nr. 51/2006, cu modificările și completările ulterioare. (În funcție de specificul activităților care compun Serviciul, delegatar pot fi toți membrii Asociației pentru toate activitățile sau numai o parte din aceștia pentru anumite activități.);
- g) să monitorizeze executarea contractelor de delegare și să informeze regulat membrii săi despre aceasta, să urmărească îndeplinirea obligațiilor asumate de operatori (îndeosebi în ceea ce privește realizarea indicatorilor de performanță, executarea lucrărilor încredințate operatorilor și calitatea Serviciului furnizat utilizatorilor) și, în conformitate cu mandatul primit și cu prevederile contractuale, să aplice penalitățile contractuale;
- h) să identifice și să propună orice acțiuni vizând creșterea oportunităților de finanțare a proiectelor de investiții în infrastructura tehnico-edilitară aferentă Serviciului;
- i) să îmbunătățească planificarea investițiilor în infrastructura tehnico-edilitară aferentă Serviciului.”<sup>26</sup>

Cele 9 puncte prezentate anterior relevă faptul că, în teorie, ADI-urile au fost create cu un număr ridicat de potențiale roluri. Dincolo de acela de ajuta la îndeplinirea criteriilor formale de eligibilitate pentru proiectele POS Mediu, ADI-urile din domeniul deșeurilor ar trebui să îndeplinească conform prerogativelor menționate în statutul lor o serie de alte activități principale, menite să asigure implementarea corectă a investițiilor, în special prin negocierea unor contracte care să asigure funcționarea eficientă a SJJMID-urilor. Astfel, ADI-urile ar trebui să devină o structură activă încă din faza de pregătire a documentației pentru POS Mediu, asigurând conceperea unor aplicații care să conducă la realizarea unor investiții în conformitate cu interesele APL-urilor care le formează.

Pentru a înțelege în ce măsură evenimentele petrecute în perioada 2007- 2011 au reprezentat o punere în practică a planurilor inițiale, nevoile de implementare a POS Mediu și obiectivele prevăzute în statutele ADI-urilor formate, am colectat toate documentele postate pe internet și am distribuit un chestionar tuturor ADI-urilor formate până în

<sup>26</sup> Cu titlu de exemplu, Statut ADI „Sistem integrat de gestionare a deșeurilor” Arad, disponibil online la <http://www.cjarad.ro/index.php?menuid=884&viewCat=4550&lg=ro>, ultima accesare Iulie 2011.

aprilie 2011. Din cele 32 de ADI-uri existente, ne-au parvenit răspunsuri de la un număr de 22 de instituții (alte 3 Consilii Județene ne-au răspuns menționând lipsa unei ADI). Din cele 32 de ADI-uri existente, au fost identificate informații doar cu privire la 29 dintre ele. Astfel, datele din tabele se referă fie la cele 22 de chestionare, fie la informațiile colectate din alte surse despre cele 29 de ADI-uri.

Încercând să generăm o imagine cât mai clară a tuturor aspectelor relevante privind funcționarea ADI-urilor, am colectat informații privind anul de înființare a organizațiilor, numărul de angajați, procesul de realizare a documentației pentru POS Mediu și activitățile realizate de ADI-uri. De asemenea, pentru a folosi și o măsură alternativă a capacității instituționale a ADI-urilor, am analizat documentele postate pe web-site-urile Consiliilor Județene, astfel încât să putem aprecia în ce măsură aceste organizații reușesc să-și îndeplinească funcția de comunicare.

## 2.1 Evoluția implementării SJMID-urilor

Discuția din prima secțiune a subliniat faptul că, deși ADI-urile ar fi trebui să aibă un rol important încă de la începutul gândirii proiectelor strategice privind managementul integrat al deșeurilor la nivel județean, acestea au fost create doar în momentul în care au devenit o condiție formală obligatorie pentru accesarea fondurilor POS Mediu. Conform datelor din tabelul 2.1 peste 75% din Master Plan-urile privind managementul integrat al deșeurilor, au fost inițiate până în 2008, înainte de constituirea ADI-urilor. Astfel, majoritatea APL-urilor nu au avut o influență semnificativă în această primă fază, la momentul constituirii ADI-urilor acestea trebuind să accepte soluțiile impuse prin Master Plan-uri. Practic, în această etapă singurii actori relevanți au fost Consiliile Județene și firmele de consultanță plătite prin tipuri variate de fonduri (PHARE, ISPA, fonduri proprii) pentru a asigura asistența tehnică necesară realizării planurilor.

**Tabel 2.1. Inițierea realizării Master Planului**

| An                     | 2002 | 2006  | 2007 | 2008  | 2009 | 2010 | În curs de<br>elaborare | Nu este<br>realizat | Total |
|------------------------|------|-------|------|-------|------|------|-------------------------|---------------------|-------|
| Frecvență relativă % * | 3.13 | 21.88 | 19   | 34.38 | 3.13 | 9.38 | 3.13                    | 6.25                | 100   |
| Frecvență absolută     | 1    | 7     | 6    | 11    | 1    | 3**  | 1                       | 2                   | 32    |

\* Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite valori raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, există 1 caz județean (frecvență absolută) de inițiere a realizării Master Planului, ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 3.13% raportat la cele 32 de ADI-uri luate în calcul<sup>27</sup>.

\*\* De asemenea în județul Vâlcea Master Planul a fost demarat în anul 2010 (fiind aprobat prin Hotărârea Consiliului Județean Vâlcea nr. 128/30.11.2010)

### Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene.

În schimb, aprobarea studiilor de fezabilitate, etapă obligatorie pentru demararea execuției propriu-zise a planurilor, are o dispersie relativ constantă în intervalul 2008-2011 și o implicare mai mare a ADI-urilor formate în aprobarea lor. Totuși, chiar și în 2011, județul Galați raportează faptul că, deși nu au o ADI constituită, Master Planul este în curs

<sup>27</sup> Lipsesc informații pe județele Caraș-Severin, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Mehedinți, Suceava, Vâlcea, Vrancea.

de elaborare, în vreme ce Ilfov și Satu-Mare nu au o ADI constituită și nici nu au demarat realizarea studiului de fezabilitate.

**Tabel 2.2 Aprobarea Studiului de fezabilitate**

| An                    | 2003 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Neprevăzut | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------------|-------|
| Frecvență relativă %* | 4    | 20   | 16   | 12   | 20   | 28         | 100   |
| Frecvență absolută    | 1    | 5    | 4    | 3    | 5**  | 7          | 25    |

\* Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite valori raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, există un caz județean (frecvență absolută) de inițiere a realizării studiului de fezabilitate în anul 2003, ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 4% raportat la cele 25 de ADI-uri luate în calcul<sup>28</sup>.

\*\* De asemenea în județul Vâlcea Studiul de fezabilitate urmează să fie aprobat în 2011

### **Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene.**

Dacă în fazele incipiente ale implementărilor SJMID-urilor, și anume realizarea investițiilor prin fondurile structurale de pre-aderare (PHARE și ISPA), inițierea Master Plan-urilor și a Studiilor de Fezabilitate, ADI-urile ar fi putut să aibă un rol important, acestea nu au fost create în acest stadiu. În schimb, înființarea acestora a demarat odată cu impunerea lor drept condiție formală obligatorie pentru accesarea fondurilor prin POS Mediu.

## **2.2 Crearea ADI-urilor și demararea proiectelor**

Necesitatea înființării unor ADI-uri care să ajute la crearea unei capacități de acțiune comună a APL-urilor a fost prefigurată odată cu *Strategia Națională de Gestionare a Deșeurilor (SNGD) 2003-2013* când abordarea integrată a managementului deșeurilor la nivel județean a fost elaborată. Pe parcursul negocierilor la Capitolul 22-Mediu și a negocierilor privind programul POS Mediu, necesitatea creării unor ADI-uri a devenit din ce în ce mai clară, chiar dacă nu a fost menționată în mod explicit. Așa cum am menționat, documentul cadru POS Mediu, elaborat în 2007, eșuează în a identifica și elabora rolul ADI-urilor în gândirea, implementarea și funcționarea pe termen lung a SJMID-urilor. Ținând cont că prima mențiune explicită cu privire la acest proces a fost identificată abia în nota SMDD din 8 mai 2008, nu este de mirare faptul că acest proces a demarat cu o întârziere de aproape un an. Dacă în 2008 au fost create primele 9 ADI-uri, procesul a accelerat în anul 2009 – 15 ADI-uri, în vreme ce în 2010 și 2011 au mai fost create 2 respectiv 3 ADI-uri. În cazul a 9 județe care nu au reușit să înființeze încă un ADI, în general procesul a fost întârziat datorită unor probleme tehnice sau instituționale (parte vor fi detaliate în secțiunea 2.3) iar în 2 cazuri procesul de constituire nu era încă demarat. La nivelul anului 2011, Ilfov raporta faptul că nu este constituită o ADI deșeuri momentan, Satu-Mare afirmând același lucru și motivând cu faptul că nu sunt beneficiari de asistență tehnică prin POS Mediu.

<sup>28</sup> Lipsesc informații pe județele Alba, Argeș, Bacău, Brașov, Brăila, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Mehedinți, Prahova, Suceava, Vaslui, Vâlcea.



**Tabel 2.3 Anul înființării ADI-urilor**

| An înființare        | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Frecvență relativă % | 31   | 51   | 6.9  | 10.3 |
| Frecvență absolută   | 9    | 15   | 2    | 3**  |

\* Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite valori raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, există 9 cazuri (frecvență absolută) de ADI-uri care s-au înființat în 2008, ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 31% raportat la cele 29 de ADI-uri luate în calcul<sup>29</sup>.

\*\* De asemenea în județul Vâlcea ADI-ul a fost înființat în 2011

**Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene, complementate de informațiile prezente pe site-urile oficiale ale Consiliilor Județene sau ale ADI-urilor.**

Datorită statutului lor ambiguu, ADI-urile sunt create pe structură suprapusă între autorități locale și județene, astfel încât, după cum se poate observa din tabelul 2.2 9 dintre ADI-uri figurează cu 0 angajați, doar în Arad existând un ADI cu 11 angajați. Deoarece resursele umane sunt foarte importante pentru capacitatea instituțională a oricărei instituții, putem argumenta faptul că lipsa unei structuri clare de conducere, stabilită de la început, precum și lipsa unor mențiuni în cadrul statutelor asupra capacităților operaționale concrete dar și politicile de austeritate fiscală, toate acestea explică lipsa de capital uman aflat la dispoziția ADI-urilor. Întrucât un număr de 12 ADI-uri funcționează cu 1 până la 5 angajați, iar 9 nu au nici un angajat, este de așteptat ca acestea să reprezinte doar o anexă a Consiliului Județean, îndeplinind doar activitățile de strict interes pentru această instituție și nu pentru celelalte APL-uri membre.

**Tabel 2.4 Număr de Angajați**

| Nr. Angajați           | 0    | 1     | 2    | 3     | 4    | 5     | 11   | Total |
|------------------------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| Frecvență relativă % * | 40.9 | 13.64 | 9.09 | 13.64 | 4.55 | 13.63 | 4.55 | 100   |
| Frecvență absolută**   | 9*** | 3     | 2    | 3     | 1    | 3     | 1    | 22    |

\* Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite valori raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, există 9 cazuri (frecvență absolută) de ADI-uri cu 0 angajați, ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 40.9% raportat la cele 22 de ADI-uri luate în calcul<sup>30</sup>.

\*\*\* De asemenea în județul Vâlcea ADI-ul nu are nici un angajat

**Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene.**

Pe măsură ce diferite județe au reușit să rezolve problemele de organizare și diferitele interese conflictuale și să înființeze ADI-uri care să cuprindă un număr semnificativ de localități, a fost accelerat și procesul de finalizare a documentației de realizare a proiectelor pentru accesarea POS Mediu Axa 2. În ciuda faptului că măcar în acest punct, ADI-urile

<sup>29</sup> Este vorba despre 29 de ADI-uri. Lipsesc așadar informații pe județele Alba, Argeș, Bacău, Brașov, Brăila, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Galați, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Ilfov, Mehedinți, Prahova, Satu-Mare, Suceava, Vaslui, Vâlcea.

<sup>30</sup> Lipsesc așadar informații pe județele Alba, Argeș, Bacău, Brașov, Brăila, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Galați, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Ilfov, Mehedinți, Prahova, Satu-Mare, Suceava, Vaslui, Vâlcea.

ar fi trebuit să devină actori relevanți, incapacitatea lor administrativă, datorată în primul rând lipsei capitalului uman, a făcut ca cvasi-majoritatea activităților să fie în continuare realizate și controlate de Consiliul Județean. Așa cum va fi prezentat mai în detaliu în secțiunea 2.4, cu puține excepții, ADI-urile nu au servit decât la organizarea unor adunări în care să fie aprobate documentele necesare finalizării aplicației POS Mediu.

Datele din tabelul 2.3 relevă faptul că depunerea aplicațiilor pentru POS Mediu a fost accelerată abia în 2010 (28%), un număr important fiind prevăzut pentru depunere în 2011 (36%) sau fără o dată clară de finalizare. Datorită faptului că anii 2010 și 2011 reunesc 64% din totalul aplicațiilor pentru POS Mediu, rezultă faptul că majoritatea SJMID-urilor județene vor deveni complet operaționale abia din 2014 sau 2015, asta doar în condițiile în care nu vor exista blocaje semnificative pe parcursul procesului de aprobare, licitare și implementare a proiectelor. Totuși, o serie de exemple pe care le vom prezenta în secțiunea 2.4 ilustrează potențialele multiple surse de blocaj. În acest sens, ADI-urile pot avea un rol semnificativ în evitarea unor potențiale blocaje cauzate de incapacitatea APL-urilor de a coopera sau de a-și duce la îndeplinire obligațiile pentru ca SJMID-urile să funcționeze în mod eficient.

**Tabel 2.5 Depunerea aplicației pentru POS Mediu**

| An                    | 2003 | 2009 | 2010 | 2011 | Neprevăzut | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|------------|-------|
| Frecvență relativă %* | 4    | 12   | 28   | 36   | 20         | 100   |
| Frecvență absolută    | 1    | 3    | 7    | 9    | 5          | 25    |

\*Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite valori raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, există un caz județean (frecvență absolută) de depunere a aplicației în anul 2003, ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 4.55% raportat la cele 25 de ADI-uri luate în calcul<sup>31</sup>.

**Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene.**

**Tabel 2.6 Situația Agențiilor de Dezvoltare Intercomunitară la nivel județean Iulie 2011**

| Județ <sup>32</sup> | An înființare | Nr. Angajați | Unități administrativ teritoriale asociate | An inițiere Master Plan | An aprobare studiu de fezabilitate | Anul de depunere a aplicației pentru POS Mediu |
|---------------------|---------------|--------------|--------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------|
| Arad                | 2008          | 11           | 79                                         | 2008                    | 2008                               | 2010                                           |
| Bihor               | 2011          | 0            | 101                                        | 2010                    | -                                  | 2011                                           |
| Bistrița-Năsăud     | 2008          | 5            | 63                                         | 2006                    | 2009                               | 2009                                           |
| Botoșani            | 2009          | 5            | 78                                         | 2007                    | 2008                               | 2010                                           |
| Buzău               | 2010          | 0            | 85                                         | 2008                    | -                                  | 2011                                           |
| Caraș-Severin       | 2009          | 3            | 77                                         | 2006                    | 2008                               | -                                              |
| Călărași            | 2009          | 3            | 55                                         | 2008                    | 2011                               | 2011                                           |

<sup>31</sup> Lipsesc informații pe județele Alba, Argeș, Bacău, Brașov, Brăila, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Mehedinți, Prahova, Suceava, Vaslui, Vâlcea.

<sup>32</sup> Sunt incluse cele 22 de județe care au răspuns solicitărilor de informații lansate de Ecopolis. Astfel, lipsesc județele Alba, Argeș, Bacău, Brașov, Brăila, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Galați, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Ilfov, Mehedinți, Prahova, Satu-Mare, Suceava, Vaslui, Vâlcea.

|           |      |   |     |      |      |                       |
|-----------|------|---|-----|------|------|-----------------------|
| Cluj      | 2009 | 0 | 82  | 2008 | 2011 | 2011                  |
| Dolj      | 2009 | 0 | 111 | 2007 | -    | 2011                  |
| Giurgiu   | 2008 | 3 | 5   | 2006 | 2009 | 2009                  |
| Gorj      | 2008 | 0 | 60  | 2010 | -    | -                     |
| Iași      | 2009 | 0 | 99  | 2008 | 2011 | 2011                  |
| Maramureș | 2009 | 0 | 76  | 2006 | 2011 | 2011                  |
| Mureș     | 2008 | 2 | 103 | 2007 | 2009 | 2010                  |
| Neamț     | 2008 | 1 | 84  | 2008 | 2009 | 2010                  |
| Olt       | 2009 | 5 | 112 | 2007 | -    | 2011                  |
| Sălaj     | 2009 | 1 | 62  | 2008 | 2010 | 2010                  |
| Sibiu     | 2009 | 1 | 65  | 2009 | 2010 | 2010                  |
| Teleorman | 2009 | 4 | 59  | 2002 | 2003 | 2003                  |
| Timiș     | 2009 | 2 | 100 | 2008 | 2008 | 2011                  |
| Tulcea    | 2011 | 0 | 51  | 2008 | 2010 | 2010                  |
| Vâlcea*   | 2011 | 0 | 90  |      |      | În curs de finalizare |
| Vrancea   | 2008 | 0 | 73  | 2006 | 2008 | 2009                  |

\* Datele despre situația din județul Vâlcea au fost primite după finalizarea cercetării deoarece ADI-Vâlcea a fost înființată doar în noiembrie 2011

**Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene.**

### 2.3 Activitatea instituțională a ADI-urilor

În această secțiune prezentăm și discutăm capacitatea ADI-urilor de a realiza acele tipuri de activități care sunt prevăzute în statutul lor, dar care nu reprezintă o condiție formală pentru accesarea POS Mediu. În teorie, conform rolului asumat odată cu constituirea asociațiilor în numele interesului general al unităților teritoriale aferente, ADI-urile ar trebui să contribuie semnificativ la calitatea serviciului de salubritate, inclusiv să vegheze asupra planurilor tarify aplicate de către operatorii de salubritate – ADI-urile funcționând pe principiul gestiunii delegate -, folosind drept reper „limitele de suportabilitate ale populației”<sup>33</sup>. Conform acestui principiu, ADI-urile delegă din punct de vedere operativ serviciul de salubritate către operatorii de salubritate. Însă, după cum reiese din tabelul 2.5, în cazul celor 25 de județe ce au răspuns solicitărilor Ecopolis, interacțiunea dintre operatorii economici și ADI-urile a fost inexistentă, ceea ce relevă fie existența unei situații ideale în care operatorii economici oferă un serviciu de înaltă calitate, aliniat complet necesităților și posibilităților cetățenilor, fie ADI-urile eșuează în rolul lor de supraveghere și promovare a intereselor acestora. În niciunul dintre județele monitorizate<sup>34</sup> ADI-urile nu au întreprins activități de monitorizare a proiectelor de investiții în infrastructură, deși reprezintă, din punct de vedere legal unul dintre principalele

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Este vorba așadar despre cele 25 de județe care au răspuns solicitării de informații lansată de Ecopolis, participând deci în cadrul cercetării cantitative.

obiectivele operaționale ale asociațiilor<sup>35</sup>, activitate necesară îndeplinirii unuia dintre scopurile strategice principale: creșterea capacității unităților administrative de atragere a fondurilor pentru investiții în infrastructura pe deșeuri.

După cum a fost deja menționat, ADI-urile ar fi trebuit să supravezeze implementarea unui serviciu de salubritate conform cu „limitele de suportabilitate ale populației”. Din acest punct de vedere, relația cu operatorii economici se anunța a fi una dinamică. Datele indică lipsa oricăror conflicte între ADI-uri și operatorii economici. Nu a existat deci nicio situație de sancționare a operatorilor economici pentru nerealizarea indicatorilor de performanță asumați prin contractul de delegare a gestiunii serviciului de salubritate și o singură situație – județul Gorj – în care s-a ajuns la audierea operatorului economic în vederea soluționării unui diferend între operator și utilizatorii de servicii. Coroborând cu faptul că ADI-urile nu au refuzat niciodată solicitări ale operatorilor economici privind ajustarea sau modificarea prețurilor și tarifelor aplicate, ADI-urile par într-adevăr să fie aproape 100% pasive în relația cu operatorii economici. În plus, măsura în care această delegare absolută a gestiunii serviciilor a fost făcută pe baza cuantificării concrete a limitelor de suportabilitate a populației și a necesităților și posibilităților reale nu poate fi substanțială.

Privind funcția de informare și promovare a unui mediu curat, autoritățile județene respondente au raportat un număr infim de astfel de activități. Astfel, există 6 ADI-uri județene care raportează *Acțiuni de promovare și conștientizare a necesității conservării mediului natural și construit*. Analiza acestor acțiuni relevă însă faptul că, în ciuda cazurilor izolate, putem descinde trei tipuri de astfel de activități: ADI-uri care au raportat astfel de activități, dar a căror desfășurare a fost interanalizată proiectului – spre exemplu, în județul Caraș Severin *Materiale și informări în colegiile prefecturale și ședințele CJ*, sau în județul Giurgiu, *Discuțiile purtate cu primarii comunelor membre ale asociației, în cadrul ședințelor AGA*. Deși necesară, desfășurarea acestui tip de activitate în cadrul proiectului este o interpretare limitată a ceea ce trebuia să constituie un dialog cu publicul. O altă categorie este reprezentată de ADI-uri partenere în alte proiecte cu scop de promovare a unor standarde de mediu, precum ADI Ecoproces Botoșani, partener în cadrul Concursului național de protecție a mediului „Și gestul tău contează”, sau ADI OLT-ECO, participant în cadrul proiectului „Let's do it Romania!”. Un singur județ raportează campanii de informare și conștientizare a populației și a autorităților locale, având deci o abordare integrată asupra funcției de informare delegată ADI-urilor – este vorba despre ADI EURONEST, județul Iași. Aceeași situație se poate observa și în cazul *Acțiunilor de informare a utilizatorilor asupra stării serviciilor de utilități publice și asupra politicilor de dezvoltare a acestora*, un număr de 7 județe raportând astfel de activități.

Datele analizate reliefează absența oricăror activități semnificative realizate de către ADI-uri. Așa cum am subliniat, întrucât la ora actuală SJMID-urile încă nu sunt complet operaționale, se poate argumenta faptul că ADI-urile nu pot încă să îndeplinească un rol mai activ. Din păcate, până la momentul de față singurul rol pe care ADI-urile par să-l fi îndeplinit este cel de aprobare a documentației și hotărârilor aferente aplicației POS Mediu.

<sup>35</sup> Art.5, 1. Obiectivele Asociației, b) să monitorizeze derularea proiectelor de investiții în infrastructura tehnico-edilitară aferentă Serviciului, Statut ADI, *idem* supra 10.

**Tabel 2.7 Activități ADI-uri**

| Activități de monitorizare a proiectelor de investiții în infrastructură                                                                                                                          |    |    |               |              |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|---------------|--------------|-------|
| Categorii                                                                                                                                                                                         | DA | NU | Nu este cazul | Total        |       |
| Frecvență relativă % *                                                                                                                                                                            | 0  | 80 | 20            | 100          |       |
| Frecvență absolută                                                                                                                                                                                | 0  | 20 | 5             | 25           |       |
| Diferende între operatorul/operatorii economic/i și utilizatorii de servicii, care să impună realizarea unor audieri ale operatorului/operatorilor economic/i în vederea concilierii diferendelor |    |    |               |              |       |
| Categorii                                                                                                                                                                                         | DA | NU | Nu este cazul | Nespecificat | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                                                                                            | 4  | 68 | 24            | 4            | 100   |
| Frecvență absolută <sup>36</sup>                                                                                                                                                                  | 1  | 17 | 6             | 1            | 25    |
| Situatii de sancționare a operatorului/operatorilor economic/i pentru nerealizarea indicatorilor de performanță asumați prin contractul de delegare a gestiunii serviciului de salubritate        |    |    |               |              |       |
| Categorii                                                                                                                                                                                         | DA | NU | Nu este cazul | Nespecificat | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                                                                                            | 0  | 68 | 28            | 4            | 100   |
| Frecvență absolută <sup>37</sup>                                                                                                                                                                  | 0  | 17 | 7             | 1            | 25    |
| Situatii în care Asociația a refuzat solicitări ale operatorului/operatorilor economic/i privind ajustarea sau modificarea prețurilor și tarifelor                                                |    |    |               |              |       |
| Categorii                                                                                                                                                                                         | DA | NU | Nu este cazul | Nespecificat | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                                                                                            | 0  | 72 | 24            | 4            | 100   |
| Frecvență absolută <sup>38</sup>                                                                                                                                                                  | 0  | 18 | 6             | 1            | 25    |
| Acțiuni de promovare și conștientizare a necesității conservării mediului natural și construit                                                                                                    |    |    |               |              |       |
| Categorii                                                                                                                                                                                         | DA | NU | Nu este cazul | Nespecificat | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                                                                                            | 24 | 64 | 12            | 0            | 100   |
| Frecvență absolută <sup>39</sup>                                                                                                                                                                  | 6  | 16 | 3             | 0            | 25    |
| Acțiuni de informare a utilizatorilor asupra stării serviciilor de utilități publice și asupra politicilor de dezvoltare a acestora                                                               |    |    |               |              |       |
| Categorii                                                                                                                                                                                         | DA | NU | Nu este cazul | Nespecificat | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                                                                                            | 28 | 60 | 12            | 0            | 100   |
| Frecvență absolută <sup>40</sup>                                                                                                                                                                  | 7  | 15 | 3             | 0            | 25    |

\* Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite situații raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, cele 20 de cazuri fără „Activități de monitorizare a proiectelor de investiții în infrastructură” (frecvență absolută) vor avea o frecvență relativă de 80% raportat la cele 25 de ADI-uri județene luate în calcul<sup>41</sup>.

### Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene.

<sup>36</sup> Deși județul Mureș a răspuns solicitărilor de informații lansate de Ecopolis, nu au raportat cu privire la informațiile pe activitățile ADI-ului. Așadar, numărul de referință este de 21 de județe, un număr total de 22 de județe răspunzând solicitărilor de informații. Lista acestor județe apare în Tabel Situația Agențiilor de Dezvoltare Intercomunitară la nivel județean la data de x.

<sup>37</sup> Numărul de referință este de 20, dată fiind raportarea incompletă pentru județele Gorj și Mureș. A se vedea și supra 9.

<sup>38</sup> *Idem* supra 10.

<sup>39</sup> *Idem* supra 10.

<sup>40</sup> *Idem* supra 10.

<sup>41</sup> *Idem*.

Accesibilitatea online a documentelor de bază: ADI-urile și principiul transparenței

În scopul analizei gradului în care ADI-urile sunt capabile să îndeplinească una din funcțiile cele mai simple, și anume cea de informare, am analizat accesibilitatea online a documentelor produse și supervizate de ADI-uri. În analiza accesibilității online a documentelor de bază pentru funcționarea ADI-urilor, putem aborda rezultatele pe de-o parte ca indicator al bunei guvernante iar pe de altă parte, ca indicator al funcționării ADI-urilor. În primul rând, în cazul a 10 dintre cele 32 de ADI-uri create până în mai 2011 nu am identificat niciun document. Actul constitutiv a fost identificat pentru un număr de 21 de ADI-uri. În schimb, statutul asociațiilor s-a dovedit accesibil doar pentru 16 județe, ținându-se cont doar de statutele care erau deja aprobate și nu erau doar la stadiul de proiect. În cazul a 3 județe, se regăsește și organigrama însă, având în vedere faptul că ADI-urile funcționează cu un număr redus de angajați – între 0 și 11 -, în majoritatea cazurilor aceasta nu își avea rostul. Totuși, aceste asociații au structuri de decizie, structuri ce trebuie să fie accesibile pe principiul transparenței serviciilor publice. Realizarea Master Planului pentru un număr de 12 județe și punerea la dispoziție a unui număr de 5 hotărâri ale consiliilor județene de aprobare a acestora indică opacitatea procesului legislativ local, precum și neloialitatea față de statutul asumat de ADI-uri, prin care aprobarea Master Planului reprezintă prima dintre numeroasele atribuții<sup>42</sup>. O dinamică ușor mai ascendentă putem observa în cazul Planului Județean de Gestionare a Deșeurilor (PJGD), care poate fi găsit cu o frecvență absolută de 15. Lipsa Ghidului de Realizare a PJGD – cu excepția a 4 județe – semnalează din nou o opacitate administrativă, în raport cu cetățenii. Lipsa covârșitoare de supervizare a PJGD, pentru intervalul 2007-2010, indică și lipsa de abordare strategică cursivă de la an la an. Astfel, pentru anul 2007 se pot regăsi rapoarte de monitorizare a PJGD pentru 2 județe, pentru anul 2010 incidența crescând la 7.

Dincolo de situația dezastruoasă din punct de vedere a capacității minime de comunicare, statutul pur formal al ADI-urilor poate fi dedus și din faptul că marea majoritate a informațiilor au fost postate pe web-site-urile Consiliilor Județene, un număr redus de ADI-uri având pagini separate. În timp ce rolul principal al Consiliilor Județene este de înțeles dată fiind anvergura proiectelor, incapacitatea ADI-urilor de a realiza o investiție insignifiantă și anume achiziționarea unui domeniu web și amenajarea unui web-site minimal indică faptul că ADI-urile reprezintă doar o anexă a CJ-urilor.

**Tabel 2.8 Accesibilitatea online a documentelor de bază**

| Categorii             | Actul constitutiv |       |
|-----------------------|-------------------|-------|
|                       | DA                | NU    |
| Frecvență relativă %* | 67.6<br>74        | 32.25 |
| Frecvență absolută    | 21                | 11    |
| Statutul ADI deșeuri  |                   |       |
| Categorii             | DA                | NU    |
| Frecvență relativă %* | 51.6              | 48.4  |
| Frecvență absolută    | 16                | 16    |

<sup>42</sup> Cu titlu de exemplu, a se vedea supra 34, Statut ADI Arad.

| Organigrama ADI deșeuri                                                                       |      |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 9.7  | 90.3 |
| Frecvență absolută                                                                            | 3    | 29   |
| Master Plan                                                                                   |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 38.7 | 61.3 |
| Frecvență absolută                                                                            | 12   | 20   |
| Hotărâre de aprobare a Master Planului                                                        |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 16.1 | 83.9 |
| Frecvență absolută                                                                            | 5    | 27   |
| Plan Județean de Gestionare a Deșeurilor                                                      |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 48.4 | 51.6 |
| Frecvență absolută                                                                            | 15   | 17   |
| Ghid de realizare a Raportului de monitorizare a Planului Județean de Gestionare a Deșeurilor |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 12.9 | 87.1 |
| Frecvență absolută                                                                            | 4    | 28   |
| Monitorizarea Planului Județean de Gestionare a Deșeurilor                                    |      |      |
| 2007                                                                                          |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 6.5  | 93.5 |
| Frecvență absolută                                                                            | 2    | 30   |
| 2008                                                                                          |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 12.9 | 87.1 |
| Frecvență absolută                                                                            | 4    | 28   |
| 2009                                                                                          |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 3.2  | 96.8 |
| Frecvență absolută                                                                            | 1    | 31   |
| 2010                                                                                          |      |      |
| Categorii                                                                                     | DA   | NU   |
| Frecvență relativă % *                                                                        | 22.6 | 77.4 |
| Frecvență absolută                                                                            | 7    | 25   |

\* Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite situații raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, pentru 21 de ADI-uri Actul Constitutiv este disponibil online, reprezentând o frecvență relativă de 72.4% raportat la cele 29 de județe pentru care sunt accesibile informații legate de ADI-uri.

Obs. Trebuie menționat că aceste rezultate relevă o monitorizare directă realizată online și nu sunt rezultatul dialogului direct cu autorități județene, ajungându-se la numărul de 31 de județe ca și punct de referință prin includerea județelor pentru care se găsesc cel puțin un document din cele prezente în tabel.

**Sursă: Informațiile accesibile online pe fiecare județ, marea majoritate postate pe web-site-urile oficiale ale Consiliilor Județene.**

## **2.4 Tipuri de probleme întâmpinate în crearea și funcționarea eficientă a ADI deșeuri**

Dacă în secțiunea 1.4 am discutat la nivel teoretic cauzele potențialelor blocaje în procesul de constituire a ADI-urilor, în această secțiune analizăm principalele probleme întâmpinate în crearea și funcționarea eficientă a ADI-urilor. În prima subsecțiune prezentăm o serie de probleme care au condus la întârzieri în procesul de constituirea a ADI-urilor iar în a doua subsecțiune, analizăm o serie de probleme apărute pe parcursul scurtei perioade de funcționare a ADI-urilor.

### **2.4.1 Dificultăți în constituirea ADI-urilor județene**

Conform Ghidului Aplicantului pentru POS Mediu, până la depunerea aplicației, la nivelul fiecărui județ trebuia creată o Unitate de Implementare a Proiectului, reunind diverși experți în aria de implementare a proiectului și o Asociație de Dezvoltare Intercomunitară, menită să intermedieze „înființarea, organizarea, reglementarea, finanțarea, exploatarea, monitorizarea și gestionarea în comun a serviciilor de utilități publice”<sup>43</sup>, având personalitate juridică și putere de decizie în implementarea proiectului și în managementul sistemului ce urma să fie realizat la nivel județean. Totuși, chiar dacă aderarea fiecărei localități la ADI-ul creat presupunea o serie de obligații financiare, dar și o serie de beneficii, acestea din urmă nu erau întotdeauna evidente, fiind necesară o explicare a lor. Per ansamblu, comunicarea defectuoasă sau chiar lipsa de comunicare între CJ și celelalte APL-uri cu privire la necesitatea dezvoltării proiectelor pentru SJMID-uri a reprezentat principalul obstacol în constituirea rapidă a ADI-urilor.

O primă piedică a fost reprezentată de previziunile privind cofinanțarea proiectului, care au determinat întârzieri semnificative în ceea ce privește asocierea într-un ADI județean și tensiuni între primăriile din județ și Consiliile Județene. Întrucât proiectul este implementat pe o structură descentralizată, primăriile trebuie să asigure un anumit cuantum din cofinanțarea *Proiectului de sistem de management integrat al deșeurilor la nivel județean*, însumând 2% din valoarea totală a proiectului, primăriile contribuind cu sume direct proporționale cu numărul populației<sup>44</sup>. Pe de-o parte, anumiți edili din județ și-au exprimat temerile privind imposibilitatea de a acoperi aceste sume de cofinanțare din bugetele locale, impas din care s-a ieșit prin suplimentarea bugetelor locale la nivel județean. Pe de altă parte, această ieșire din impas a adus cu sine alte tensiuni deoarece anumiți lideri județeni și-au exprimat temerile privind redirectionarea la nivelul primăriilor a acestor fonduri suplimentare menite să asigure cofinanțarea proiectului SJMID.

<sup>43</sup> Ghidul Solicitantului Axa Prioritară 2, AM POS Mediu, p.13, <http://www.posmediu.ro/axaprioritar2>, ultima accesare Iulie 2011.

<sup>44</sup> [http://www.realitatea.net/primariile-din-bistrita-nasaud-au-nevoie-de-bani-pentru-deseuri\\_698220.html](http://www.realitatea.net/primariile-din-bistrita-nasaud-au-nevoie-de-bani-pentru-deseuri_698220.html), Primăriile din Bistrița-Năsăud au nevoie de bani pentru deșeuri, Edward Iliescu, 2.02.2010.



De asemenea, investițiile prevăzute în proiect au determinat reticența primăriilor din județ cu privire la asocierea la ADI deșeuri. În primul rând, au existat cazuri în care anumiți primari au refuzat să se asocieze la ADI fără o expunere clară a liniei de continuitate între fostele investiții pe deșeuri implementate la nivel județean pe alte proiecte finanțate din fonduri europene și noile investiții prevăzute în proiect – cazul cel mai vizibil fiind cel al ADI Bistrița Năsăud. Astfel, nu se știa în ce măsură fostele investiții vor fi decontate din proiectul județean (ținând cont de faptul că era vorba despre echipamente noi sau sisteme complete de management al deșeurilor la nivel local), sau se vor face investiții paralele, fostele investiții devenind astfel redundante. De asemenea, unele primării au încercat condiționarea asocierii la ADI fie de amplasarea investițiilor prevăzute în proiect pe teritoriul localităților conduse de aceștia, fie din contră, de promisiunea că anumite investiții de proiect nu se vor realiza în localitățile lor, precum stațiile de transfer sau depozitele municipale. Conectate acestor conflicte de amplasare a investițiilor – un exemplu în acest sens fiind județul Maramureș unde depunerea aplicației pentru POS Mediu a fost întârziată de probleme în identificarea locației pentru depozitul ecologic – putem menționa și probleme privind obținerea terenurilor necesare acestor investiții. Un exemplu relevant este județul Neamț unde a fost înregistrată o întârziere semnificativă din acest motiv, terenul fiind obținut la sfârșitul lui 2010.

Cazul județului Constanța reprezintă de asemenea un exemplu de paralelism al investițiilor privind managementul deșeurilor. Astfel, există la nivelul județului două proiecte suprapuse menite să implementeze un proiect de management integrat al deșeurilor, ADI Dobrogea – sub conducerea CJ Constanța, pe modelul celorlalte ADI-uri din țară – și ADI Medgidia – sub conducerea primăriei municipiului Medgidia. ADI Medgidia lucrează la implementarea proiectului „Sistemul de management integrat al deșeurilor în zona de dezvoltare intercomunitară Medgidia”, ce prevede crearea unui nou depozit ecologic zonal precum și închiderea depozitelor neconforme din județ. Totodată, proiectul „Sistem de management integrat al deșeurilor în județul Constanța”, demarat de ADI Dobrogea prevede același lucru. Disputa recurentă privește investițiile de infrastructură deoarece la nivelul județului Constanța există deja trei gropi de gunoi ecologice – la Costinești, Ovidiu și Albești – iar ADI Dobrogea și ADI Medgidia își dispută amplasarea celui de-al patrulea depozit ecologic, proiectat la Tortoman prin proiectul ADI Dobrogea și la Medgidia, prin proiectul ADI Medgidia. Trebuie precizat și faptul că ADI Medgidia include 17 membri<sup>45</sup>, în vreme ce ADI Dobrogea, a avut la constituire, în 2009, 50 de membri. Existența unei suprapunerii între unitățile administrativ-teritoriale membre ale celor două asociații îngreunează de asemenea dialogul între cele două structuri – majoritatea unităților administrative membre a ADI Medgidia fiind și membre a ADI Dobrogea<sup>46</sup>, ceea ce compromite proiectul SJMID la nivel județean.

Trebuie precizat și faptul că aceasta nu este o situație izolată, existând în diferite județe și ADI-uri regionale mai mici, care însă nu compromit derularea proiectului la

<sup>45</sup> Municipiul Medgidia, orașul Băneasa și comunele Cuza-Vodă, Siliștea, Tortoman, Mircea Vodă, Castelu, Oltina, Aliman, Crucea, Ostrov, Peștera, Dobromir, Topalu, Deleni, Ion Corvin și Cobadin, a se vedea Manuela Moldoveanu: „Nicușor și lordache se bat pe o groapă de gunoi”, 25 Iulie 2010, <http://www.ziuaconstanta.ro/rubrici/deschidere-editie/disputa-intre-adi-dobrogea-si-adi-medgidia-nicursor-si-iordache-se-bat-pe-o-groapa-de-gunoi-82554.html>, ultima accesare Iulie 2011.

<sup>46</sup> Lista membrilor ADI Dobrogea poate fi găsită aici: [http://www.cjc.ro/ADI\\_Dobrogea/ADI\\_Dobrogea.htm](http://www.cjc.ro/ADI_Dobrogea/ADI_Dobrogea.htm), ultima accesare Iulie 2011.

nivel județean.<sup>47</sup> Spre exemplu, la nivelul județului Brașov, funcționează din 2007 ADI Eco Victoria, reunind Consiliul Local Victoria, comuna Viștea, Sâmbăta de Sus, Cârțișoara, Arpașu, ultimele două aparținând de Sibiu<sup>48</sup>. Cu scopul de a gestiona deșeurile menajere din regiune, ADI Eco Victoria reprezintă și un exemplu de dialog pozitiv între APL-uri și Consiliul Județean, deoarece constituirea ADI-ului la nivel județului Sibiu nu a fost îngreunată prin asocierea localităților menționate la un ADI micro-regional.

În plus, mai putem menționa și dialogul la nivel județean privind chestiuni administrative, care a întârziat în mod semnificativ crearea multor asociații. Disputele privind achiziționarea unui sediu pentru ADI sau managementul gropii de gunoi ecologice proiectată în proiect, în special între Consiliile Județene și Consiliile Locale ale orașelor municipii de județ, au fost recurente. Lipsa de mobilizare a anumitor localități a amenințat cu blocarea proceselor de constituire a ADI-urilor, căutându-se derogare europeană pentru constituirea unor ADI-uri care să nu includă totalitatea APL-urilor dintr-un anumit județ.

Un alt obstacol a fost reprezentat de ritmul de execuție a serviciilor de asistență tehnică contractată, fiind raportate întârzieri derivate din două cauze: calitatea slabă a serviciilor contractate sau întârzieri independente de serviciul de asistență tehnică. De exemplu, ADI Ecoproces Botoșani raporta întârzieri de aproximativ un an privind realizarea documentației pentru POS Mediu, datorită serviciului slab oferit de consultantul tehnic, în aceeași situație găsindu-se și ADI Ecolect Mureș. Iar ADI Ecodolj raporta faptul că a fost necesară reproiectarea capacității stației de sortare pentru alinierea cu noile ținte stabilite pentru nivelul anului 2016 prin modificări legislative.

Un al treilea tip de sursă de întârziere în constituirea ADI-urilor îl reprezintă, în mod ironic, implementarea unor proiecte anterioare finanțate prin alte programe, proiecte care au crescut gradul de acoperire a sistemelor de colectare a deșeurilor la un grad mai mare din județ, scăzând urgența pentru implementarea SJMID-urilor. De exemplu, în cazul județului Vâlcea printr-o serie de proiecte (PHARE 2005, PHARE 2006, ISPA) au fost create 4 sisteme de management zonal al deșeurilor, sisteme care au fost create prin delegarea operării lor către operatori zonali (cu prevederea expresă că aceste contracte vor fi valabile până la momentul intrării în funcțiune a PJMID-ului). Întrucât gradul de acoperire a populației deservite a crescut semnificativ prin implementarea acestor proiecte<sup>49</sup> crearea ADI-ului nu a reprezentat o urgență.

De asemenea, în cadrul celor șapte<sup>50</sup> întâlniri de lucru cu reprezentanții Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară care se ocupă de gestionarea deșeurilor în județele incluse în fiecare regiune de dezvoltare realizate în perioada iulie-august 2011 a reieșit faptul că principala problemă cu care s-au confruntat ADI-urile în procesul de constituire a ținut de refuzul unor administrații publice locale de a semna adeziunea, astfel de situații având de cele mai multe ori un fond politic (ex. Primari și președinți de consilii județene care fac parte din partide politice diferite).

<sup>47</sup> A se vedea baza de date a ADI-urilor, <http://www.dezvoltareintercomunitara.ro/articole/73/asociatii-de-dezvoltare.html>, ultima accesare Iulie 2011.

<sup>48</sup> A se vedea <http://www.prefecturabrasov.ro/upload/files/ADI.pdf>, ultima accesare Iulie 2011.

<sup>49</sup> În 2009, 76,8% din populația urbană și 44,2% din populația rurală.

<sup>50</sup> Regiunile de dezvoltare în care s-au organizat întâlniri de lucru sunt Nord-Est, Sud-Est, Sud Muntenia, Nord-Vest, Centru, Vest, Sud Vest Oltenia. La nivelul regiunii București-Ilfov nu este înființată, până în prezent, o Asociație de Dezvoltare Intercomunitară pentru sistemul de management integrat al deșeurilor.

Nu în ultimul rând, prevederea conform căreia la nivelul tuturor județelor va exista un tarif unic a condus la o serie de discuții în mai multe județe. Întrucât acest tarif unic ar trebui să asigure funcționarea viabilă a SJMID-urilor la nivelul întregului județ, în multe zone acest lucru ar determina o creștere semnificativă a tarifelor pentru orașele mai mari care au realizat deja anumite investiții, creștere prin care ar fi subvenționat costul mai ridicat de colectare din comunele mai izolate. Cazul cel mai vizibil a fost reprezentat de județul Iași, unde edilii orașului au solicitat dezbaterăa acestei probleme înainte de intrarea în ADI.

2.4.2 Dificultăți în funcționarea ADI-urilor și implementarea SJMID-urilor

Dacă 31 de județe au reușit să rezolve problemele tehnice și conflictele între diferitele APL-uri care au intrat în ADI-uri, demararea activității ADI-urilor nu a reprezentat un succes. Dacă în secțiunea 2.3 am analizat capacitatea instituțională a ADI-urilor, în această secțiune discutăm capacitatea ADI-urilor de a-și îndeplini rolul minimal pentru care au fost create și anume aprobarea unor hotărâri cu privire la anumite aspecte tehnice ale implementării SJMID-urilor. Datele din tabelul 2.9, conținând răspunsurile oferite de ADI-uri la chestionarele Ecopolis, indică faptul că doar 11 dintre ele au întâmpinat întârzieri semnificative privind aprobarea anumitor tipuri de hotărâri, în 10 din cazuri fiind vorba de întârzierea aprobării la nivelul Consiliilor Locale a unor hotărâri privind strategia și obiectivele ADI-ului (5), transferarea terenurilor necesare pentru realizarea investițiilor (3) sau aprobarea cofinanțării din partea primăriilor (2).

Tabel 2.9 Probleme întâmpinate după înființarea ADI-ului

| Adoptarea unei hotărâri în consiliile locale sau Consiliul Județean în privința implementării strategiei și obiectivelor ADI |    |    |               |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|---------------|-------|
| Categorii                                                                                                                    | DA | NU | Nu este cazul | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                       | 20 | 60 | 20            | 100   |
| Frecvență absolută                                                                                                           | 5  | 15 | 5             | 25    |
| Transferarea terenurilor necesare                                                                                            |    |    |               |       |
| Categorii                                                                                                                    | DA | NU | Nu este cazul | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                       | 12 | 72 | 16            | 100   |
| Frecvență absolută                                                                                                           | 3  | 18 | 4             | 25    |
| Aprobarea cofinanțării de la bugetele locale                                                                                 |    |    |               |       |
| Categorii                                                                                                                    | DA | NU | Nu este cazul | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                       | 8  | 56 | 36            | 100   |
| Frecvență absolută                                                                                                           | 2  | 14 | 9             | 25    |
| Aprobarea tarifelor pentru colectarea deșeurilor                                                                             |    |    |               |       |
| Categorii                                                                                                                    | DA | NU | Nu este cazul | Total |
| Frecvență relativă % *                                                                                                       | 4  | 48 | 48            | 100   |
| Frecvență absolută                                                                                                           | 1  | 12 | 12            | 25    |

\*Frecvența relativă se referă la procentajul incidenței unei anumite valori raportat la totalul cazurilor. Frecvența absolută se referă la cazurile absolute de incidență a unei anumite valori. Astfel, există 5 ADI-uri județene care au afirmat în chestionare că au întâmpinat probleme cu „Adoptarea unei hotărâri în consiliile

locale sau Consiliul Județean în privința implementării strategiei și obiectivelor ADI” (frecvență absolută), ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 20% raportat la cele 25 de ADI-uri județene luate în calcul<sup>51</sup>.

### **Sursă: Informațiile furnizate către Ecopolis de autoritățile județene.**

De asemenea, monitorizarea de presă a reliefat o serie de alte probleme care au împiedicat desfășurarea activității ADI-urilor. Probabil sursa cea mai importantă de probleme se leagă de modalitatea ineficientă de organizare a licitațiilor pentru achizițiile publice din cadrul proiectelor. De exemplu, în cazul scandalului „Gunoiul” din județul Vrancea reprezentantul Direcției Generale de Finanțe Publice Vrancea, din cadrul departamentului pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice, a contestat licitația organizată de CJ Vrancea vizând contractarea unor servicii de „Asistență tehnică pentru sprijin managerial”. CJ Vrancea a considerat această contestație ca fiind nefondată, dat fiind faptul că fișele de achiziții erau identice licitațiilor organizate de CJ Giurgiu și CJ Bistrița, primind avizul Ministerului Mediului și al Pădurilor și al Comisiei Europene. Licităția inițială din cadrul SJMID Vrancea a fost într-un final anulată, la cererea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), în urma contestației reprezentantului DGFP Vrancea, obținând și anularea următoarei licitații<sup>52</sup>.

Totodată, urmărind licitațiile anulate de ANRMAP pe toate județele și în special pe județele unde există un număr mare de licitații anulate<sup>53</sup>, nu se poate susține teza presiunilor politice. De altfel, ANRMAP continuă să susțină vina Consiliilor Județene și face apel la o problemă de fond și anume realizarea licitațiilor „cu dedicație” - în special imposibilitatea cuantificării factorilor de evaluare incluși în listele de achiziții. Încetinirea licitațiilor pe mai multe luni derivă deci din realizarea defectuoasă a fișelor de achiziții. Există totuși și indicatori ai lipsei de comunicare pe considerente politice, înregistrându-se un grad fluctuant de cooperare între primăriile locale și Consiliile Județene cu identități politice diferite – reprezentanți din partide diferite<sup>54</sup>. Ținând cont de faptul că Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP), aflată în subordinea Ministerului Finanțelor poate desfășura un control ex-ante al licitațiilor iar ANRMAP anulează o serie de licitații ex-post, putem vorbi despre o relație schizoidă între organele guvernamentale. UCVAP a înregistrat de altfel un număr de 1840 de decizii de verificare emise în teritoriu, în anul 2010, folosind pentru majoritatea județelor un număr de 2 observatori funcționari publici/ procedură de atribuire verificată, și mai mulți de 2 observatori pentru 12 județe<sup>55</sup>.

Cel de-al doilea tip de probleme identificat în monitorizarea de presă se leagă de potențialul faliment al ADI-ului. Chiar dacă până acum a fost identificat un singur caz

<sup>51</sup> Lipsesc așadar informații pe județele Alba, Argeș, Bacău, Brașov, Brăila, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Mehedinți, Prahova, Suceava, Vaslui, Vâlcea.

<sup>52</sup> [http://www.monitorulvn.ro/monitorul\\_de\\_vrancea-2-93491.htm](http://www.monitorulvn.ro/monitorul_de_vrancea-2-93491.htm), George Noaptes, Ciprian Dumitru: „Proiecte Europene, sabotate de Finanțe”, 3.08.2010.

<sup>53</sup> ANRMAP, Raport activitate 2010, [http://www.anrmap.ro/PDF/interes%20public/rapoarte%20activitate/Raport%20ANRMAP\\_2010.pdf](http://www.anrmap.ro/PDF/interes%20public/rapoarte%20activitate/Raport%20ANRMAP_2010.pdf), ultima accesare Iulie 2011.

<sup>54</sup> A se vedea Raluca Cucinschi: „Case Study on the Deficiencies and Difficulties of Project Management since the Promotion Stage of Integrated Waste Systems”, în *Journal of Knowledge and Economics*, Issue no. 4, 2011, <http://www.scientificpapers.org/scientific-papers/economics/>

<sup>55</sup> Argeș, Bacău, Brașov, Cluj, Constanța, Dolj, Galați, Hunedoara, Iași, Prahova, Sibiu, Timiș, a se vedea Raportul de activitate UCVAP pe anul 2010, pag. 17, <http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/verificareachizitiipublice/raport2010.pdf>, ultima accesare Iulie 2011.

de acest tip, acest gen de evoluție se poate repeta și în alte județe. La doar un an de la crearea Asociației de Dezvoltare Intercomunitară ECO 2008<sup>56</sup> și de la implementarea unui program PHARE<sup>57</sup> care urma să asigure gestionarea managementului deșeurilor pentru localitatea Sfântu Gheorghe și pentru 7 comune limitrofe, din cauza managementului defectuos, dar și a previziunilor eronate a fluxului de venituri, datoriile operatorului au ajuns la 1.4 milioane RON.

Nu în ultimul rând, în cadrul celor șapte\* întâlniri de lucru cu reprezentanții Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară care se ocupă de gestionarea deșeurilor în județele incluse în fiecare regiune de dezvoltare realizate în perioada iulie-august 2011 au fost identificate o serie de probleme suplimentare. Datorită faptului că sunt structuri care nu au fost constituite natural, ADI-urile sunt văzute ca niște apendice care consumă resursele Consiliului Județean. Lipsa de implicare a administrațiilor locale, lipsa de încredere, lipsa înțelegerii rolului ADI-urilor conduc în multe cazuri la probleme de comunicare și financiare. Problema plății cotizației este prezentă în permanență, (ex. În județul Arad există ADI funcțională din 2009, iar cotizația nu a fost încasată integral pentru niciunul dintre cei trei ani de funcționare de până acum). Această situație este generată și de lipsa unui mecanism de responsabilizare, constrângere sau penalizare a administrațiilor locale pentru neplata contribuției. De asemenea, atât la nivelul ADI-urilor, cât și la nivelul UIP-urilor este semnalată problema lipsei de personal (cei mai competenți migrează către mediul privat), blocării posturilor, și incapacității personalului existent de a face față volumului de muncă (ore muncite peste program, neplătite).

## Concluzii

Capacitatea României de a cheltui în mod eficient și în timp util fondurile puse la dispoziție de UE prin POS Mediu axa 2 pentru atingerea standardelor UE în domeniul managementului deșeurilor este pusă sub semnul întrebării. Chiar dacă POS Mediu a fost primul Program Sectorial aprobat în iulie 2007, realizarea și implementarea proiectelor în cadrul Axei 2 manifestă întârzieri semnificative. Analiza empirică relevă faptul că procesul de constituire a ADI-urilor și funcționarea lor defectuoasă a constituit de multe ori una din sursele acestor întârzieri.

Analiza din capitolul de față nu a urmărit atribuirea vinei pentru acest întârzieri ci explicarea cauzelor lor mai profunde și modului în care pe viitor situația poate fi ameliorată. O primă limitare structurală se leagă de tensiunea dintre tendințele de descentralizare și recentralizarea realizată prin intermediul SJMID-urilor. De asemenea, chiar dacă ADI-urile ar trebui să reprezinte organizații construite de jos în sus, în domeniul managementului deșeurilor, acestea au fost create aproape în mod exclusiv ca urmare a cerințelor de îndeplinire a criteriilor formale de accesare a fondurilor prevăzute prin POS Mediu. Astfel, ADI-urile din acest domeniu au fost create la inițiativa Consiliilor Județene și au funcționat ca un departament cu un număr mic de angajați. Cercetarea empirică a reliefat faptul

<sup>56</sup> [http://www.independentonline.ro/2010/04/01/Primul-proiect-de-gestionare-a-deeurilor-din-lalomita-a-dat-faliment\\_1504/](http://www.independentonline.ro/2010/04/01/Primul-proiect-de-gestionare-a-deeurilor-din-lalomita-a-dat-faliment_1504/)

<sup>57</sup> Cu o finanțare nerambursabilă de 901301 euro din Programul Phare 2004 și de la Bugetul de Stat.

\* Regiunile de dezvoltare în care s-au organizat întâlniri de lucru sunt Nord-Est, Sud-Est, Sud Muntenia, Nord-Vest, Centru, Vest, Sud Vest Oltenia. La nivelul regiunii București-Ilfov nu este înființată, până în prezent, o Asociație de Dezvoltare Intercomunitară pentru sistemul de management integrat al deșeurilor.

că marea majoritate a ADI-urilor au doar un rol formal, neexistând ca entități separate. În lipsa unei capacități instituționale reale aproape niciun ADI nu a putut să urmărească în mod independent realizarea obiectivelor conținute în Statutul majorității lor. Mai mult, ADI-urile nu reușesc în general nici să îndeplinească funcția minimală de comunicare.

În general, în raport cu prevederile legii 215/2001 și cu obiectivele menționate în statutul lor, majoritatea ADI-urilor nu au capacitatea instituțională de a îndeplini decât o parte infimă din aceste posibilități. Totuși, întrucât pasul cel mai dificil a fost realizat în majoritatea județelor, ADI-urile existente deschid posibilități foarte importante de cooperare în viitor. În cadrul proiectului *Rețeaua Națională a Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară* Asociația Salvați Dunărea și Delta, în parteneriat cu Centrul pentru Politici Durabile Ecopolis și cu Ministerului Mediului și Pădurilor, împreună cu reprezentanții ADI-urilor au încercat identificarea unor soluții la problemele comune întâmpinate de ADI-urile din domeniul managementului deșeurilor la nivel județean. În primul rând, problema sistematică legată de coerența funcționării ADI-urilor nu poate fi rezolvată fără eliminarea, sau măcar atenuarea disensiunilor de ordin politic, disensiuni care creează probleme de comunicare și colaborarea între membrii ADI-urilor. De asemenea, termen mediu, fără rezolvarea problemei colectării taxei de salubritate din mediul rural, viabilitatea ADI-urilor și funcționarea eficientă a SJMID-urilor nu va putea fi asigurată. Întrucât ADI-urile nu dispun de mijloace de coerciție pentru a colecta această taxă este necesar să fie creat cadrul legal și instituțional pentru ameliorarea situației. Nu în ultimul rând problema tarifului unic nu poate fi rezolvată decât prin acceptarea principiului solidarității, astfel încât administrațiile locale orașele mari să contribuie la finanțarea serviciului de la sate. O altă variantă vizată în acest sens poate fi reprezentată de introducerea taxei de habitat, existând modele de succes în acest sens.<sup>58</sup>

## Anexa

**Tabel 2.8 Situația proiectelor majore pe axa 2- POS Mediu la 30.06.2011**

**Sursă: POS Mediu**

| Asistență tehnică pentru acordarea de sprijin în gestionarea și implementarea sistemului de management integrat al deșeurilor | Data estimativă anunț de participare | Data estimativă semnare contract |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| Arad                                                                                                                          | 11.03.2010                           | 11.08.2010                       |
| Bacău                                                                                                                         | –                                    | –                                |
| Bistrița-Năsăud                                                                                                               | 2.07.2009                            | 17.09.2009                       |
| Botoșani – Suport consultanță pentru UIP și conștientizare publică                                                            | 18.01.2011                           | 15.06.2011                       |
| Călărași                                                                                                                      | Trimestrul III 2011                  | –                                |
| Covasna                                                                                                                       | 17.12.2010                           | –                                |
| Giurgiu                                                                                                                       | 14.11.2009                           | 17.03.2010                       |
| Mureș                                                                                                                         | –                                    | –                                |

<sup>58</sup> Județul Dâmbovița, care încasează taxa de habitat prin facturile cetățenilor cu furnizorul de electricitate; astfel, colectarea taxei de habitat se face în proporție de 95%.

|                                                                                                            |                     |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------|
| Neamț                                                                                                      | 23.12.2010          | –          |
| Olt                                                                                                        | Trimestrul III 2011 | –          |
| Sălaj – Asistența tehnică pentru sprijin în managementul proiectului și servicii de conștientizare publică | 5.04.2011           | –          |
| Sibiu                                                                                                      | –                   | –          |
| Suceava                                                                                                    | 24.06.2011          | –          |
| Vaslui – contracte servicii, inclusiv asistenta tehnica UIP și publicitate                                 | Trimestrul III 2011 | –          |
| Vrancea                                                                                                    | 4.09.2010           | 17.12.2010 |

| <b>Asistență tehnică pentru supervizarea contractelor aferente sistemului de management integrat al deșeurilor</b> | <b>Data estimativă anunț de participare</b> | <b>Data estimativă semnare contract</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Arad                                                                                                               | –                                           | –                                       |
| Bacău                                                                                                              | –                                           | –                                       |
| Bistrița-Năsăud                                                                                                    | 3.07.2009                                   | 21.10.2009                              |
| Botoșani                                                                                                           | –                                           | –                                       |
| Călărași                                                                                                           | Trimestrul III 2011                         | –                                       |
| Covasna                                                                                                            | 11.06.2011                                  | –                                       |
| Giurgiu – doar contracte de lucrări                                                                                | 18.11.2009                                  | 10.03.2010                              |
| Mureș                                                                                                              | –                                           | –                                       |
| Neamț                                                                                                              | –                                           | –                                       |
| Olt                                                                                                                | Trimestrul III 2011                         | –                                       |
| Sălaj                                                                                                              | –                                           | –                                       |
| Sibiu                                                                                                              | –                                           | –                                       |
| Suceava – doar contracte de lucrări                                                                                | 30.12.2009                                  | 8.06.2010                               |
| Vaslui                                                                                                             | –                                           | –                                       |
| Vrancea                                                                                                            | 29.10.2010                                  | 23.03.2011                              |

| <b>Contracte de audit – contracte de servicii</b> | <b>Data estimativă anunț de participare</b> | <b>Data estimativă semnare contract</b> |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Arad                                              | 25.01.2011                                  | 7.03.2011                               |
| Bacău                                             | Trimestrul III 2011                         | –                                       |
| Bistrița-Năsăud                                   | 11.06.2010                                  | 26.07.2010                              |
| Botoșani                                          | Trimestrul III 2011                         | –                                       |
| Călărași                                          | Trimestrul IV 2011                          | –                                       |
| Covasna                                           | Trimestrul III 2011                         | –                                       |
| Giurgiu                                           | 2.02.2011                                   | 23.03.2011                              |
| Mureș                                             | 17.02.2011                                  | 22.03.2011                              |
| Neamț                                             | 3.05.2011                                   | –                                       |
| Olt                                               | Trimestrul III 2011                         | –                                       |
| Sălaj                                             | 27.01.2011                                  | 1.03.2011                               |
| Sibiu                                             | Trimestrul III 2011                         | –                                       |

| Suceava                                                                                                                                                       | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Vaslui                                                                                                                                                        | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Vrancea                                                                                                                                                       | 30.06.2011                                                            | –                                           |
| <b>Construirea stațiilor de transfer –<br/>contract de lucrări</b>                                                                                            | <b>Data estimativă<br/>anunț de participare</b>                       | <b>Data estimativă<br/>semnare contract</b> |
| Arad                                                                                                                                                          | –                                                                     | –                                           |
| Bacău                                                                                                                                                         | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Bistrița-Năsăud                                                                                                                                               | 2.12.2009                                                             | 18.02.2010                                  |
| Botoșani                                                                                                                                                      | 13.05.2011                                                            | –                                           |
| Călărași                                                                                                                                                      | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Covasna                                                                                                                                                       | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Giurgiu                                                                                                                                                       | –                                                                     | –                                           |
| Mureș                                                                                                                                                         | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Neamț                                                                                                                                                         | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Olt                                                                                                                                                           | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Sălaj – Proiectare și lucrări de execuție pentru<br>investițiile cuprinse în proiectul Sistem de management<br>integrat al deșeurilor solide în județul Sălaj | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Sibiu                                                                                                                                                         | –                                                                     | –                                           |
| Suceava                                                                                                                                                       | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Vaslui                                                                                                                                                        | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Vrancea                                                                                                                                                       | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| <b>Contract furnizare echipamente colectare și<br/>transport deșeuri – contract de furnizare</b>                                                              | <b>Data estimativă<br/>anunț de participare</b>                       | <b>Data estimativă<br/>semnare contract</b> |
| Arad                                                                                                                                                          | 25.02.2011                                                            | –                                           |
| Bacău                                                                                                                                                         | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Bistrița-Năsăud                                                                                                                                               | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Botoșani                                                                                                                                                      | 22.06.2011                                                            | –                                           |
| Călărași                                                                                                                                                      | Trimestrul III<br>2011- colectare<br>Trimestrul IV<br>2011- transport | –                                           |
| Covasna                                                                                                                                                       | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Giurgiu                                                                                                                                                       | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Mureș                                                                                                                                                         | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Neamț                                                                                                                                                         | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Olt                                                                                                                                                           | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |
| Sălaj                                                                                                                                                         | Trimestrul II 2011                                                    | –                                           |
| Sibiu                                                                                                                                                         | –                                                                     | –                                           |
| Suceava                                                                                                                                                       | Trimestrul II 2012                                                    | –                                           |
| Vaslui                                                                                                                                                        | Trimestrul I 2012                                                     | –                                           |
| Vrancea                                                                                                                                                       | Trimestrul III 2011                                                   | –                                           |



| Închiderea/ reabilitarea depozitelor<br>neconforme – contract de lucrări | Data estimativă<br>anunț de participare | Data estimativă<br>semnare contract |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|
| Arad                                                                     | 3.06.2010                               | 11.08.2010                          |
| Bacău                                                                    | Trimestrul III 2011                     | –                                   |
| Bistrița-Năsăud                                                          | 10.11.2009                              | 8.02.2010                           |
| Botoșani                                                                 | 29.03.2011                              | –                                   |
| Călărași                                                                 | Trimestrul IV 2011                      | –                                   |
| Covasna                                                                  | Trimestrul III 2011                     | –                                   |
| Giurgiu                                                                  | 6.05.2010                               | 6.04.2011                           |
| Mureș                                                                    | 25.05.2011                              | –                                   |
| Neamț                                                                    | Trimestrul III 2011                     | –                                   |
| Olt                                                                      | Trimestrul I 2012                       | –                                   |
| Sălaj                                                                    | Trimestrul III 2011                     | –                                   |
| Sibiu                                                                    | -                                       | –                                   |
| Suceava                                                                  | Trimestrul III 2011                     | –                                   |
| Vaslui                                                                   | Trimestrul III 2011                     | –                                   |
| Vrancea                                                                  | Trimestrul III 2011                     | –                                   |

**Tabel 9 Firme de consultanță**

| Județ             | Contract de<br>Asistență Tehnică                                                                        | Contract de lucrări                                                                               | Contract de AT pentru PPP                                                                                                                                                 | Stadiu<br>proiect |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Alba              | Koks (Germania) – Epem<br>(Grecia) – Enviroplan<br>(Grecia) și Romair<br>Consulting                     |                                                                                                   |                                                                                                                                                                           | NR                |
| Arad              | Asociația SC Project<br>Developer SRL & FCG<br>Finnish Consulting Group Ltd<br>& SC Outdoor Channel SRL | SC Confort SA & SC<br>Vel Service SA                                                              | Consortiul: Rambøll, Denmark<br>(lead company); Rambøll,<br>Romania; Fichtner, Germany;<br>Interdevelopment, Romania<br>PM, Ireland PM International<br>Services, Romania | 2                 |
| Argeș             | C&E Consulting und<br>Engineering GmbH                                                                  | S.C<br>Hidroconstrucția<br>S.A. București/<br>S.C. Iridex Grup<br>Construcții S.R.L.<br>București | COWI A/S (Danemarca), în<br>consorțiu cu firma Axelcium<br>Financial Engineering (Franța),<br>Gide Loyrette Nouel (Franța)<br>și Gutium& Asociații SCAP<br>(Romania)      | NR                |
| Caraș-<br>Severin | Consortiul Koks (Germania)<br>– Epem (Grecia) – Enviroplan<br>(Grecia) și Romair<br>Consulting          |                                                                                                   |                                                                                                                                                                           | NR                |
| Cluj              | Consortiul Koks (Germania)<br>– Epem (Grecia) – Enviroplan<br>(Grecia) și Romair<br>Consulting          |                                                                                                   |                                                                                                                                                                           | NR                |

|           |                                                                                                |                                                                                                                                                                           |    |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gorj      | Consortiul Koks (Germania)<br>– Epem (Grecia) – Enviroplan<br>(Grecia) și Romair<br>Consulting |                                                                                                                                                                           | NR |
| Maramureș | S.C. Intergroup Engineering<br>S.R.L.                                                          | S.C. Intergroup Engineering<br>S.R.L, ERM și Royal Haskoning                                                                                                              | NR |
| Mureș     |                                                                                                | Consortiul: Rambøll, Denmark<br>(lead company); Rambøll,<br>Romania; Fichtner, Germany;<br>Interdevelopment, Romania<br>PM, Ireland PM International<br>Services, Romania | 1  |
| Sălaj     | Consortiul Koks (Germania)<br>– Epem (Grecia) – Enviroplan<br>(Grecia) și Romair<br>Consulting | ConsortiumlKOCKS Consult<br>GmbH (Germania) – Companie<br>de Conducere; Enviroplan SA<br>(Grecia); Epem SA (Grecia);<br>Romair Consulting SRL<br>(Romania)                | 0  |
| Sibiu     |                                                                                                | Consortiul: Rambøll, Denmark<br>(lead company); Rambøll,<br>Romania; Fichtner, Germany;<br>Interdevelopment, Romania<br>PM, Ireland PM International<br>Services, Romania | 1  |
| Vâlcea    | IDOM                                                                                           | Monticava Strade &<br>Monteco                                                                                                                                             | NR |

Obs. Stadiul de desfășurare 0 corespunde județelor care nu au date estimative de semnare a contractelor de servicii, lucrări și furnizare; 1, pentru județele care au date estimative în marea lor majoritate pentru anul 2011, sau chiar 2012; 2, pentru județe care au date estimative de semnare a contractelor fie pentru începutul lui 2011, fie pentru anii trecuți dar care nu au ajuns la contractele de furnizare iar 3 pentru județele care au contracte estimative de furnizare deja stabilite. Pentru județele care se regăsesc fără aprecierea stadiului de desfășurare, nu se pot substanția informațiile (NR- neraportat).

### Sursă: Master Planuri Județene

**Tabel 10 Firme Asistență Tehnică proiecte deșeuri**

|                                        | Firmă                             | Județe   | Stadiu proiect |
|----------------------------------------|-----------------------------------|----------|----------------|
| <b>Măsura ISPA 2005/RO/16/P/PA/001</b> | <b>C&amp;E/Louis Berger/Poyry</b> | 10       |                |
| Master Plan                            |                                   | Suceava  | 0              |
| Studiu de fezabilitate                 |                                   |          |                |
| Aplicație pentru fiecare județ         |                                   | Botoșani | 1              |
|                                        |                                   | Vaslui   | NR             |
|                                        |                                   | Olt      | 0              |
|                                        |                                   | Călărași | 0              |

|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          |                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----|
|                                                                                                                      | <b>Kocks/Enviroplan/EPEM/<br/>Romain</b>                                                                                                                                 | Alba               | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Caraș-Severin      | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Cluj               | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Hunedoara          | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Sălaj              | 0  |
| <b>Măsura ISPA 2003/RO/16/P/<br/>PA/013</b>                                                                          | <b>Royal Haskoning/Intergroup/<br/>ERM Group</b>                                                                                                                         | 5                  |    |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Bistrița Năsăud    | 3  |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Giurgiu            | 2  |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Harghita - Covasna | 0  |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Maramureș          | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Vrancea            | 1  |
| <b>Măsura PHARE CES 2005</b>                                                                                         | <b>Consoțiul Ramboll<br/>Danemarca, Ramboll<br/>Romania, Fichtner,<br/>Interdevelopment, PM Irlanda<br/>și PM International Services<br/>Romania, componenta deșeuri</b> | 5                  |    |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Arad               | 2  |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Dolj               | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Mureș              | 1  |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Neamț              | 0  |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Sibiu              | 1  |
| <b>AT PHARE CES 2006</b>                                                                                             | <b>ROMAIR</b>                                                                                                                                                            | 7                  |    |
| Pregătire proiecte Deșeuri                                                                                           | MM                                                                                                                                                                       | Brăila             | NR |
| Elaborarea aplicațiilor de finanțare<br>pentru POS Mediu;                                                            | Planul de Investiții pe Termen<br>Lung, Studiu de Fezabilitate,                                                                                                          | Buzău              | NR |
| Pregătirea documentației de<br>atribuire a contractelor de achiziții<br>publice corespunzătoare celor 7<br>proiecte. | Analiza Economico-Financiară,<br>Analiza Instituțională, Evaluarea<br>Impactului asupra Mediului,<br>avize, acorduri                                                     |                    |    |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Constanța          | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Ialomița           | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Iași               | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Prahova            | NR |
|                                                                                                                      |                                                                                                                                                                          | Tulcea             | NR |

Obs. Stadiul de desfășurare 0 corespunde județelor care nu au date estimative de semnare a contractelor de servicii, lucrări și furnizare; 1, pentru județele care au date estimative în marea lor majoritate pentru anul 2011, sau chiar 2012; 2, pentru județe care au date estimative de semnare a contractelor fie pentru începutul lui 2011, fie pentru anii trecuți dar care nu au ajuns la contractele de furnizare iar 3 pentru județele care au contracte estimative de furnizare deja stabilite. Pentru județele care se regăsesc fără aprecierea stadiului de desfășurare, nu se pot substanția informațiile (NR- neraportat).

**Sursa: Asistențe tehnice pentru pregătirea proiectelor, AM POS Mediu.**

# CAPITOLUL 8

## Calitatea apei în București

**Arpad Todor (autor principal), Raluca Toma (coautor)**

Capitolul de față trece în revistă principalele teme relevante legate de utilizarea resurselor de apă în desfășurarea activităților umane și realizează o radiografie a celor mai importante probleme existente în capitala României. În timp ce capitolul se concentrează asupra evoluțiilor din Municipiul București, alocând un spațiu important discutării unor „mituri urbane” legate de calitatea apei din București, atingem și o serie de aspecte ce țin de managementul resurselor de apă la nivel mondial și în cazul particular al României. În acest fel sperăm să înțelegem cât mai bine problemele cu care se confruntă capitala României în privința: surselor de apă, sistemelor de tratare a apei – pentru aducerea ei la standardele de consum –, sistemelor de distribuție a apei și sistemului de colectare și tratare a apelor reziduale.

Capitolul este structurat după cum urmează: în prima secțiune, *Problematica managementului resurselor de apă*, discutăm importanța resurselor de apă și prezentăm o serie de probleme existente la nivel mondial. În cea de-a doua secțiune, *Situația resurselor de apă, calitatea apei potabile și ameliorarea poluării în România*, prezentăm pe scurt rezervele de apă de care poate beneficia România, principalele amenințări la adresa acestora, și angajamentele asumate de România prin Tratatul de Aderare la UE în domeniul calității apei potabile și al limitării poluării mediului prin eliminarea apelor reziduale. În secțiunea 3. *Evoluția sistemelor de apă și canalizare în București*, prezentăm succint istoria sistemului de apă și canalizare, oferind mai multe detalii despre evoluțiile care au condus la soluția concesionării acestui sistem către un operator internațional din domeniu. În secțiunea 4. *Calitatea apei în București*, prezentăm sistemul de colectare, prelucrare și distribuție a apei potabile, sistemul de testare a calității apei și rezultatele testărilor efectuate de Apa Nova și DSPMB. Ulterior, discutăm motivația realizării unei testări suplimentare și rezultatele testărilor realizate de echipa Ecopolis. În sub-secțiunea 5. *Probleme persistente*, discutăm o serie de probleme care mențin un impact ridicat asupra mediului al sistemului de apă și canalizare al Municipiului București și anume: pierderile din rețea, întârzierile înregistrate în finalizarea Stației Glina, întârzierile în accesarea fondurilor prevăzute în cadrul POS Mediu Axa prioritară 1: „Extinderea și modernizarea sistemelor de apă/apă uzată”, și poluatorii industriali.

### 1. Problematica managementului resurselor de apă

Civilizația modernă presupune un consum masiv de apă. Agricultură este responsabilă pentru 70% din consumul global de apă, urmată de industrie, care utilizează aproximativ 22% din apa exploatată anual. În schimb, doar 8 procente sunt direcționate către rețele de apă potabilă și canalizare destinate populației.<sup>1</sup> Deși orașele consumă în mod direct o proporție relativ mică din apa extrasă anual, calitatea vieții este strâns legată de calitatea și

---

<sup>1</sup> Stephen Leahy, „Peak water has already come and gone,” *The Guardian* (23 martie 2011), <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/mar/23/peak-water>

cantitatea rezervelor de apă disponibile. Viața în mediul urban a fost complet transformată de disponibilitatea apei. În țările dezvoltate, sistemele moderne de canalizare au schimbat înfățișarea orașelor și au permis eradicarea unor boli care făcuseră milioane de victime de-a lungul secolelor, cum ar fi holera, febra tifoidă sau malaria.<sup>2</sup> Totuși, în continuare aproape jumătate din populația mondială nu dispune de un sistem modern de canalizare și peste un miliard de oameni supraviețuiesc fără acces direct la apă potabilă. Astfel, jumătate din paturile de spital din lume sunt ocupate în continuare de oameni cu boli contractate prin intermediul apei nepurificate – aceleași boli pe care Occidentul le-a eradicat mulțumită apei disponibile în abundență.<sup>3</sup>

Sustenabilitatea extinderii sistemelor de apă și canalizare pentru întreaga populație a Terrei nu ține doar de dezvoltarea unei infrastructuri care să facă acest lucru posibil, ci și de limitarea la minimum a impactului pe care le au aceste sisteme asupra mediului, în special asupra rezervelor de apă. Resursele de apă utilizabilă ale planetei sunt finite și pot fi ușor distruse prin poluare. Numai aproximativ 3% din apa de pe glob este disponibilă pentru consum iar majoritatea este blocată în ghețari sau în depozite subterane. Dacă o găleată de apă ar reprezenta toată apa de mare de pe planetă, iar o ceașcă de cafea cantitatea de apă din ghețari, numai o linguriță ar mai rămâne de băut.<sup>4</sup> Experții estimează că până în 2030, cererea globală de apă va depăși cu 40% cantitatea de apă care este „accesibilă și sustenabilă din punctul de vedere al mediului”.<sup>5</sup> Între timp, populația globului continuă să crească, iar creșterea populației urbane este chiar mai accelerată: în fiecare lună, cinci milioane de oameni se mută la oraș. Această creștere, în combinație cu folosirea unor tehnici agricole nesustenabile, poate conduce la diminuarea drastică a resurselor de apă potabilă accesibile.

## 2. Situația resurselor de apă, calitatea apei potabile și ameliorarea poluării în România

Problema impactului asupra mediului al sistemelor de apă și canalizare trebuie tratată foarte serios, în special datorită faptului că, în conformitate cu evaluările Administrației Naționale „Apele Române”, resursele de apă de care beneficiază România ne situează printre ultimele locuri din Europa. Din cei 134,6 mld m<sup>3</sup> evaluați,<sup>6</sup> doar 40 mld m<sup>3</sup> sunt utilizabili în mod real, astfel încât cantitatea de apă/locuitor este de doar 1.894 m<sup>3</sup>/an/loc.<sup>7</sup>

Din punct de vedere al consumului total de apă, România și-a ameliorat situația în mod semnificativ în ultimele două decenii. Datorită schimbărilor semnificative din domeniul agricol, scăderea continuă a necesarului de apă a dus consumul la un minimum de doar 9,44 mld m<sup>3</sup> de apă<sup>8</sup> în 2008, cu o revenire la 12 mld m<sup>3</sup> în 2010

<sup>2</sup> Michael Specter, „The Last Drop”, *The New Yorker* (23 octombrie 2006), [http://www.newyorker.com/archive/2006/10/23/061023fa\\_fact1#ixzz1U26ALBjp](http://www.newyorker.com/archive/2006/10/23/061023fa_fact1#ixzz1U26ALBjp), p. 4.

<sup>3</sup> Michael Specter. „The Last Drop”.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Stephen Leahy, „Peak water has already come and gone”.

<sup>6</sup> Administrația Națională „Apele Române”, (22 martie 2011) „Informație de presă, Ziua Mondială a Apei 2011”.

<sup>7</sup> Administrația Națională „Apele Române”, Informare de presa, Cu ocazia Zilei Mondiale a apei 2011.

<sup>8</sup> Administrația Națională „Apele Române”, utilizează următoarele definiții:

Resursa de apă = totalitatea rezervelor de apă existente în natură, susceptibile de a fi valorificate la un moment dat: apele de suprafață (cursuri de apă, bălți, lacuri, mări, zăpezi) și subterane freatice și de adâncime.

Conform datelor din Tabelul 1, la ora actuală ponderea agriculturii în consumul de apă este mult mai scăzută față de media mondială.<sup>9</sup> În următorii ani, însă, ca urmare a unei revigorări a agriculturii, dar și a creșterii economice, este foarte probabilă o recuperare a nivelului anterior de consum. O altă sursă de creștere a cererii de apă potabilă va fi creșterea treptată a gradului de racordare la rețea. Dacă în 2004 acoperirea era de aproximativ 70%<sup>10</sup> din populație (în comparație cu media UE de 96%-100% în mediul urban și 87% în mediul rural), ca urmare a investițiilor programate până în 2018, procentul ar trebui să crească la peste 80%.<sup>11</sup>

România trebuie să facă eforturi nu numai pentru a asigura servicii care să se ridice la standardele moderne de calitate, ci și pentru a elimina ineficiențele sistemelor de apă și canalizare, ineficiențe care duc la irosirea unei resurse prețioase.

**Tabel 1. Raportul cerința/prelevare pentru resursele de apă<sup>12</sup>**

| Cerința de apă |                               | Prelevările de apă |                               | Gradul de utilizare |
|----------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------|
| Activitate     | Valoare (mld.m <sup>3</sup> ) | Activitate         | Valoare (mld.m <sup>3</sup> ) | %                   |
| Populație      | 1.25                          | Populație          | 1.03                          | 82.40               |
| Industrie      | 5.61                          | Industrie          | 4.45                          | 79.32               |
| Agricultură    | 1.59                          | Agricultură        | 0.74                          | 46.54               |
| <b>Total</b>   | <b>8.45</b>                   | <b>Total</b>       | <b>6.22</b>                   | <b>73.61</b>        |

Atunci când analizăm situația calității apei potabile distribuite populației României prin diferitele sisteme locale, observăm că la momentul aderării la Uniunea Europeană standardele UE de calitate a apei potabile erau îndeplinite în procente ridicate pentru majoritatea tipurilor de poluanți (Tabel 2.) De asemenea, în ceea ce privește atingerea parametrilor de calitate ai apei potabile<sup>13</sup> trebuie remarcat faptul că unul singur din cele 9 orașe mari nu se încadra în majoritatea acestor standarde încă de la momentul aderării la UE, iar două dintre aceste orașe depășeau standardul de oxidabilitate. Mai mult, România și-a asumat ca până în decembrie 2010 să atingă toți parametrii de calitate, pentru minimum 97,7% dintre localități (procentul de nitrați reprezintă cifra minimă din Tabelul 3).

Cerința de Apă = cantitatea de apă ce trebuie prelevată din sursă pentru a acoperi necesarul în mod rațional, cu reutilizarea/reciclarea internă, precum și pentru acoperirea pierderilor în aducțiune și în rețeaua de distribuție și nevoile tehnologice ale sistemului de alimentare cu apă și canalizare, adică: spălarea aducțiunilor, a rețelei de distribuție/canalizare, a stațiilor de tratare/epurare.

Volumul de apă prelevat/utilizat = cantitatea de apă captată de agentul economic din resursa de apă (de suprafață sau subterană).

<sup>9</sup> Agricultura este responsabilă pentru 70% din consumul global de apă.

<sup>10</sup> 65% conform Raportul Național 2004 – „Monitorizarea calității apei potabile în zonele urbane”, Institutul de Sănătate Publică, București; 72% conform: Bogdan Voicu, Malina Voicu, „Accesul la utilitățile publice, în România” *Calitatea Vieții*, XVI, nr. 1–2, (2005), p. 3 conform datelor Recensământului din 2002.

<sup>11</sup> Administrația Națională „Apele Române”, „Sinteza calității apelor din România în anul 2010”, p. 5.

<sup>12</sup> Administrația Națională „Apele Române”, „Sinteza calității apelor din România în anul 2010”, p. 4.

<sup>13</sup> Prin derogare de la dispozițiile articolelor 5 alineatul (2) și 8, precum și ale anexei I părțile B și C la Directiva 98/83/CE.

**Tabel 2. Distribuția procentuală a localităților care se conformau standardelor de calitate a apei pe diferite componente la 31 decembrie 2006<sup>14</sup>**

| Mărime localități | Număr de localități în această categorie | % din localități care îndeplinesc standardele de calitate pe diferite dimensiuni (i.e. 98,4% din localitățile mai mici de 10000 locuitori beneficiază de apă |          |           |               |            |        |                 |             |          |  |
|-------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|---------------|------------|--------|-----------------|-------------|----------|--|
|                   |                                          | Oxidabilitate %                                                                                                                                              | Amoniu % | Nitrați % | Turbiditate % | Aluminiu % | Fier % | Cadmiu, plumb % | Pesticide % | Mangan % |  |
| <10.000           | 1 774                                    | 98,4                                                                                                                                                         | 99       | 95,3      | 99,3          | 99,7       | 99,2   | 99,9            | 99,9        | 100      |  |
| 10.000–100.000    | 111                                      | 73                                                                                                                                                           | 59,5     | 93,7      | 87            | 83,8       | 78,4   | 98,2            | 93,4        | 96,4     |  |
| 100.001–200.000   | 14                                       | 85,7                                                                                                                                                         | 92,9     | 100       | 100           | 92,9       | 100    | 100             | 78,6        | 92,9     |  |
| >200.000          | 9                                        | 77,8                                                                                                                                                         | 100      | 100       | 100           | 88,9       | 88,9   | 100             | 88,9        | 88,9     |  |
| TOTAL             | 1908                                     | 96,7                                                                                                                                                         | 96,7     | 95,2      | 98,64         | 98,64      | 97,9   | 99,8            | 99,4        | 99,7     |  |

**Tabel 3. Distribuția procentuală a localităților urmau să se conformeze standardelor de calitate a apei pe diferite componente la sfârșitul anului 2010 conform angajamentelor asumate de România prin Tratatul de aderare<sup>15</sup>**

| Mărime localități | Număr de localități<br>în această categorie | % din localități care îndeplinesc standardele de calitate pe diferite dimensiuni<br>(i.e. 100% din localitățile mai mici de 10000 locuitori beneficiază de apă |             |              |                  |               |           |                    |                |             |
|-------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|------------------|---------------|-----------|--------------------|----------------|-------------|
|                   |                                             | Oxidabilitate<br>%                                                                                                                                             | Amoniu<br>% | Nitrați<br>% | Turbiditate<br>% | Aluminiu<br>% | Fier<br>% | Cadmiu,<br>plumb % | Pesticide<br>% | Mangan<br>% |
| <10 000           | 1 774                                       | 100                                                                                                                                                            | 99,5        | 97,7         | 99,7             | 99,7          | 99,3      | 99,9               | 99,9           | 100         |
| 10.000–100.000    | 111                                         | 100                                                                                                                                                            | 80,2        | 97,3         | 100              | 94,6          | 90        | 98,2               | 96,4           | 96,4        |
| 100.001 –200.000  | 14                                          | 100                                                                                                                                                            | 100         | 100          | 100              | 100           | 100       | 100                | 100            | 100         |
| >200.000          | 9                                           | 100                                                                                                                                                            | 100         | 100          | 100              | 100           | 100       | 100                | 100            | 100         |
| TOTAL             | 1908                                        | 100                                                                                                                                                            | 98,32       | 97,7         | 99,7             | 99,4          | 98,7      | 99,8               | 99,7           | 99,7        |

<sup>14</sup> Preluat din Tratatului de aderare la UE, din 25 aprilie 2005, Anexa VII, Capitolul 9. Mediu.

<sup>15</sup> Preluat din Tratatului de aderare la UE, din 25 aprilie 2005, Anexa VII, Capitolul 9. Mediu.

În schimb, în conformitate cu analiza *Ministerul Mediului și Pădurilor*, realizată pentru stabilirea obiectivelor POS Mediu, principalele probleme „legate de calitatea apelor de suprafață și a celor subterane sunt apele uzate neepurate, deversate în cursurile de apă”.<sup>16</sup> Aceste deversări ajung la 79% din totalul apei uzate produse în România. Întrucât la nivelul anului 2005 22.4% din cele 781 secțiuni de supraveghere a resurselor de apă intrau în categoriile IV și V (calitate foarte slabă), obiectivul protejării resurselor de apă potabilă din România este inextricabil legat de obiectivul extinderii și modernizării sistemelor de epurare a apelor uzate.<sup>17</sup> Explicația vine din faptul că doar prin creșterea numărului de instalații de epurare și a calității proceselor de epurare se poate combate gradul ridicat de poluare a apelor.<sup>18</sup>

Atunci când analizăm situația apelor uzate în perioada de dinaintea aderării la UE, observăm că în 2005 din 65% din volumul apelor evacuate (2626 mil. m<sup>3</sup>/an) care ar fi trebuit să fie epurate, doar 21% a fost epurat conform standardelor, 34% a fost epurat insuficient, iar 45% nu a fost epurat deloc. Asta înseamnă ca, per ansamblu, 79% din apele uzate ajung – neepurate sau epurate necorespunzător – în natură.<sup>19</sup> Situația dezastruoasă existentă la nivelul anului 2005 era cauzată de faptul că din totalul de 1.310 stații de epurare și facilități de stocare (municipale și industriale), doar 37.6% funcționau corespunzător.<sup>20</sup> Conform datelor din Tabelul 4, datorită lipsei unei stații de epurare pentru București-Ilfov, această regiune avea în 2005 cel mai redus procent de epurare în comparație cu toate celelalte regiuni. Coroborat cu populația mare din această regiune, Bucureștiul putea fi considerat drept cel mai mare poluator urban al apei din România.

**Tabel 4. Distribuția regională a capacității sistemelor de colectare și de epurare<sup>21</sup>**

| Regiunea                     | Total locuitori | Sistem colectare |                   | Stații de epurare |                   |
|------------------------------|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                              |                 | Total încărcare  | Procent încărcare | Total încărcare   | Procent încărcare |
|                              |                 | L                | %                 | L.e.              | %                 |
| <b>Regiunea Nord-Est</b>     | 4.758.869       | 1.813.987        | 38                | 1.448.783         | 30                |
| <b>Regiunea Sud-Est</b>      | 3.821.204       | 1.845.587        | 48                | 1.057.582         | 28                |
| <b>Regiunea Sud Muntenia</b> | 4.001.497       | 1.192.130        | 30                | 696.669           | 17                |
| <b>Regiunea Sud-Vest</b>     | 2.786.621       | 1.101.270        | 40                | 408.720           | 15                |

<sup>16</sup> Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013” (Versiunea finală 2007), p. 13.

<sup>17</sup> Printre efectele negative ale poluării cauzate de apele reziduale netratate sunt: contaminarea surselor de ape potabile cu virusuri și bacterii care pot produce îmbolnăviri și mortalitate infantilă, scăderea nivelului de oxigen din apă cu efecte negative asupra ecosistemelor acvatice, Dan Ioan Mănăstireanu și Nicolae Steiner, *Medicina de dezastru - Manual pentru cursul de masterat volumul 1*, Centrul Național de Pregătire în Managementul Medial al Dezastrelor, București, 2010, p. 99.

<sup>18</sup> Prin procesele de epurare a apelor reziduale se urmărește reducerea sub anumite limite a conținutului de natură chimică și bacteriologică astfel încât receptorii naturali să nu fie afectați de aceste ape.

<sup>19</sup> Preluat după: Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013” (Versiunea finală 2007), p. 13.

<sup>20</sup> Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013” (Versiunea finală 2007), p. 14.

<sup>21</sup> Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013” (Versiunea finală 2007), p. 15.



|                                 |                   |                   |           |                  |           |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|-----------|------------------|-----------|
| <b>Regiunea Vest</b>            | 2.222.929         | 870.289           | 40        | 452.969          | 21        |
| <b>Regiunea Nord-Vest</b>       | 3.054.327         | 1.270.162         | 42        | 985.362          | 32        |
| <b>Regiunea Centru</b>          | 3.608.271         | 1.738.879         | 48        | 1.319.578        | 37        |
| <b>Regiunea București-Ilfov</b> | 2.513.680         | 1.020.670         | 41        | 219.247          | 9         |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>26.767.398</b> | <b>10.852.974</b> | <b>41</b> | <b>6.588.912</b> | <b>25</b> |

Datorită situației problematice existente la nivelul întregului teritoriu, prin Tratatul de aderare la UE, din 25 aprilie 2005, Anexa VII, Capitolul 9. Mediu, România și-a asumat obiectivul extinderii gradului de acoperire a instalațiilor de tratare a apelor reziduale într-un ritm accelerat: până în 2013 pentru toate aglomerările urbane mai mari de 10.000 locuitori, și 2018 pentru toate orașele.<sup>22</sup> Conform tratatului au fost stabilite următoarele obiective intermediare:

- 51%, la 31 decembrie 2010;
- 61%, la 31 decembrie 2013;
- 77%, la 31 decembrie 2015.<sup>23</sup>

Conform evaluării realizate în 2005, totalitatea acestor investiții a fost estimată la 9,5 miliarde Euro până în 2018, din care 5,7 miliarde Euro pentru facilitățile de epurare, restul de 3,8 miliarde Euro fiind destinați modernizării și extinderii rețelelor de canalizare.<sup>24</sup> În stabilirea priorităților de investiții din cadrul *Axei Prioritare 1 „Extinderea și modernizarea sistemelor de apă și apă uzată”*, s-a pornit de la premisa că „numărul populației potențial expuse la risc, luând în considerare vechimea rețelelor, calitatea apei la sursă și parametrii pentru care în prezent nu exista date, poate fi estimat la peste 9,8 milioane locuitori în zonele urbane.<sup>25</sup> Pentru perioada 2007-2013, bugetul de 3.27 miliarde Euro (contribuția UE fiind de 2.78 miliarde Euro) pentru Axa Prioritară 1. au fost repartizați astfel încât să asigure o atingere simultană a cât mai mult din obiectivele:

- *Asigurarea serviciilor de apă și canalizare, la tarife accesibile;*
- *Asigurarea calității corespunzătoare a apei potabile în toate aglomerările umane;*
- *Îmbunătățirea calității cursurilor de apă;*
- *Îmbunătățirea gradului de gospodărire a nămolurilor provenite de la stațiile de epurare a apelor uzate;*
- *Crearea de structuri inovatoare și eficiente de management al apei*<sup>26</sup>.

Per ansamblu, se poate afirma că, din punct de vedere al sistemelor de management al calității apei potabile în zonele urbane, România înregistra la momentul intrării în UE un nivel de pregătire mediu. În schimb, gradul încă redus de acoperire a sistemelor de apă în zonele rurale, precum și situația problematică a sistemelor de epurare a apelor uzate la nivelul întregii țări situau România într-o poziție nefavorabilă. Din păcate, la finalul anului

<sup>22</sup> Prin derogare de la dispozițiile articolelor 3, 4 și 5 alineatul (2) din Directiva 91/271/CEE, cerințele privind sistemele de colectare și epurare a apelor urbane uzate Tratatului de aderare la UE, din 25 aprilie 2005, Anexa VII, Capitolul 9. Mediu.

<sup>23</sup> Echivalent-locuitori.

<sup>24</sup> Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013” (Versiunea finală 2007), p. 15.

<sup>25</sup> Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013” (Versiunea finală 2007), p. 17.

<sup>26</sup> Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, „Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007 – 2013” (Versiunea finală 2007), p. 17.

2011, capacitatea de implementare a proiectelor prevăzute prin *Programului Operațional Sectorial Mediu*, Axa prioritară 1: „Extinderea și modernizarea sistemelor de apă/apă uzată” se dovedește extrem de redusă, fiind cheltuiți sub 10% din totalul fondurilor prevăzute. Ținând cont de faptul că pe întregul POS Mediu nu au fost rambursați de către CE decât 1,89%<sup>27</sup> din sume, cel mai mic procent de pe toate programele sectoriale, este puțin probabil că România va reuși să implementeze toate investițiile prevăzute până în 2018 astfel încât să-și îndeplinească obiectivele asumate prin Tratatul de Aderare.

### 3. Evoluția sistemelor de apă și canalizare în București

Dacă în secțiunea anterioară ne-am concentrat asupra situației existente la nivelul României, în această secțiune vom trece în revistă istoricul evenimentelor care au condus la situația existentă la nivelul Municipiului București. Astfel, în sub-secțiunea 3.1 vom realiza un istoric succint al dezvoltării sistemului de apă și canalizare în București, în timp ce în sub-secțiune 3.2 vom analiza evenimentele care au condus la decizia de concesionare a sistemului de apă și canalizare, realizarea concesionării și problemele care au persistat și după concesionare.

#### 3.1 Evoluția sistemului de apă în București

Bucureștenii nu s-au bucurat de un sistem public de alimentare cu apă decât spre sfârșitul secolului XIX, până atunci procurându-și apă fie din fântâni, fie direct din Dâmbovița. Abia în 1889 s-au finalizat lucrările la primul sistem de captare și filtrare prin nisip a apei din Dâmbovița. Atât calitatea cât și cantitatea apei furnizate fluctuau: adesea aceasta era doar decantată și nu filtrată, iar debitul ei era scăzut. În contextul unor dezbateri asupra măsurilor optime pentru furnizarea unei cantități adecvate de apă curată, s-a propus în aceeași perioadă alimentarea capitalei cu apă subterană, care era considerată abundentă. Astfel, până în 1908 s-au construit 248 de puțuri, în zona Bragadiru din sud-vestul capitalei și în jurul localității Ulmi, din nord-vestul Bucureștiului.<sup>28</sup> Din anul 1923, responsabilitățile pentru rețeaua publică de apă au revenit unei regii numite Uzinele Comunale București (UCB), care a inițiat lucrările pentru prima stație de captare a apei din Argeș. În 1948, sarcinile UCB au fost preluate de Întreprinderea canal – apă – salubritate (ICAS), iar în 1955 de Întreprinderea Canal – Apă București (ICAB). După Al Doilea Război Mondial s-au efectuat mai multe lucrări de modernizare, iar în anii 80 s-au început lucrările la stația de epurare de la Glina. În 1970 s-a inaugurat stația de tratare de la Roșu, care încă mai funcționează, fiind renovată în 2002. Cea mai veche stație de tratare, care există încă din anii 1880, este cea de la Arcuda, modernizată cel mai recent în 2006. Tot în anul 2006 s-a inaugurat stația de la Crivina, ultima dintre cele trei care tratează apa furnizată Bucureștenilor.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Ministerul Afacerilor Europene, Stadiul absorbției Fondurilor Structurale și de Coeziune 30 septembrie 2011.

<sup>28</sup> Culture Pass, „Istoria alimentării cu apă a orașului București!”, <http://www.culture-pass.ro/history-hit-nr-1/istoria-alimentarii-cu-apa-a-orasului-bucuresti-1859.html>.

<sup>29</sup> Apa Nova, „Un pic de istorie”, <http://www.apanovabucuresti.ro/companie/cine-suntem/un-pic-de-istorie/>

### 3.2 Concesionarea sistemului de apă și canalizare

Începând din anul 1990 și până la concesionarea serviciilor în 2000, Regia Generală de Apă București (RGAB) a controlat sistemul de apă curentă și canalizare. Calitatea serviciilor oferite de RGAB era considerată la vremea respectivă destul de scăzută: se pierdea aproximativ 50% din apă pe traseu, aceasta era furnizată cu întreruperi, iar testările găseau în 70% din cazuri o calitate a apei sub standardele sanitare prevăzute prin lege. În aceste condiții, și luându-se în calcul necesitatea unor investiții majore (estimate la \$ 1 miliard) în sistemul de tratare, distribuție și canalizare, s-a luat în considerare posibilitatea concesionării acestor servicii. Banca Mondială și Corporația Internațională de Finanțe (CIF), un membru al „World Bank Group”, au contribuit la acest proces – CIF în calitate de consultant contractat între 1998 și 2000.<sup>30</sup> Licităția, organizată în anul 2000 a fost câștigată de către Apa Nova București (ANB), o societate comercială a cărei acționar principal (73,7%) este Veolia Water, cel mai mare furnizor de servicii de apă din lume, totodată un subsidiar al companiei franceze Veolia Environnement. Ceilalți acționari sunt Primăria Municipiului București (16,3%) și asociația angajaților Apa Nova (10%).

Contractul de concesiune s-a încheiat pe 29 martie 2000, urmând a fi valabil timp de 25 de ani. Printre obiectivele enumerate în el se găseau: atingerea standardelor UE la calitatea apei potabile și a apei uzate; extinderea serviciilor către clienții nedserviți înainte; garantarea faptului că Apa Nova, în calitate de concesionar, este „în măsură să finanțeze derularea activității sale”, „să obțină venituri din investiția sa” și de faptul că „dispune de resurse financiare proprii suficiente și, ca atare, este în măsură să obțină finanțare suficientă pentru realizarea Nivelelor de Servicii specificate.”<sup>31</sup>

Contractul a stabilit structuri de mediere și de monitorizare a calității serviciilor: Autoritatea de Reglementare Tehnică a Concesiunii (ARBAC) și o Comisie de Experți. Conform contractului, ANB era obligată să se asigure că 100% din străzile existente la data licitației au conducte de distribuție/canalizare, cu condiția ca ele să fie pavate cu piatră sau asfaltate și ca ANB să fi primit un angajament că măcar 50% din gospodăriile de pe stradă sunt dispuse să se racordeze la sursă.<sup>32</sup> Însă contractul nu a specificat lista străzilor neechipate la data licitației.<sup>33</sup> În urma unor diferențe legate de responsabilitatea pentru racordarea populației, ANB și municipalitatea s-au adresat Comisiei de Experți. În vreme ce municipalitatea semnala lipsa conductelor de apă curentă și a canalizării pe numeroase străzi, Apa Nova București motiva că racordarea nu se poate face dacă străzile nu sunt pavate. În urma unui raport al comisiei, emis în ianuarie 2009, s-a decis revizuirea contractului.<sup>34</sup>

În actul adițional adoptat în decembrie 2009, Apa Nova s-a angajat ca prin așa-numitul Program Bucur să investească 200.000.000 RON pe parcursul a 6 ani, în vederea extinderii rețelei de alimentare cu apă curentă și de canalizare.<sup>35</sup> Prin același act, Apa Nova a anulat penalitățile de 16.000.000 RON aferente unor datorii de peste 54.000.000 ale Regiei

<sup>30</sup> David Earhardt, Melissa Rekas, and Martina Tonizzo, „Viewpoint: Water in Bucharest – A Utility's Efficiency Gains under a Concession”, World Bank 2011, <http://water.worldbank.org/water/node/83669>.

<sup>31</sup> Contract de concesiune, <http://www.apanovabucuresti.ro/res/fls/contract-de-concesiune.pdf>, p. 21.

<sup>32</sup> Act adițional nr. 6, <http://www.apanovabucuresti.ro/res/fls/act-aditional-la-cc-14.12.2009.pdf>, p. 2.

<sup>33</sup> Act adițional nr. 6, p. 3.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 9.

Autonome de Distribuție a Energiei Termice (RADET). Datoriile respective au fost eșalonate pe 2 ani, urmând să fie achitate de către municipalitate.<sup>36</sup> Totodată, Apa Nova și-a luat angajamentul de a scuti anual de plata serviciilor familii cu dificultăți financiare, scutirile urmând să însumeze maximum 400.000 RON iar cazurile sociale să fie selectate de reprezentanți ai ANB și ai primăriei.<sup>37</sup> Din cei peste 2 milioane de locuitori ai Bucureștiului, doar 1.725.010 (81%) erau racordați (în decembrie 2009) la sistemul de aprovizionare cu apă, populație care consuma un volum total de 150.538.934 m<sup>3</sup> în 2009.<sup>38</sup> În ciuda progreselor, la ora actuală, peste 1000 de străzi, care reprezintă aproximativ 3,5% din totalul arterelor din capitală, rămân neracordate la serviciile Apa Nova. Cele mai multe străzi neracordate sunt în sectorul 5 (680). Primăria Generală declară că a cheltuit între 46 și 52 de milioane de Euro în ultimii doi ani în vederea extinderii rețelei de canalizare și apă curentă<sup>39</sup>.

#### 4. Calitatea apei în București

În această secțiune prezentăm principalele date privind situația actuală a calității apei la nivelul Municipiului București. Începem printr-o scurtă prezentare în sub-secțiunea 4.1 a sistemului de obținere, prelucrare și distribuție a apei potabile iar în sub-secțiunea 4.2 prezentăm sistemul de monitorizare a calității apei potabile și rezultatele analizelor Direcției de Sănătate Publică a Municipiului București (DSPMB) pe 2010. Întrucât principala lacună a actualului sistem de monitorizare constă în faptul că testează calitatea apei doar până la intrarea acesteia în conductele consumatorilor privați (țevile din blocuri, case), în sub-secțiunea 4.3 prezentăm rezultatele procesului de testare realizat de echipa Centrului pentru Politici Durabile Ecopolis în perioada august-septembrie 2011.

##### 4.1 Sistemul de apă al Municipiului București

Consumatorii din Municipiul București sunt alimentați în proporție de 85% cu apă din surse de suprafață (râurile Dâmbovița și râul Argeș) și doar 15% surse subterane (fronturile Ulmi, Arcuda și Bragadiru).<sup>40</sup> Principalul punct de captare a apei este stația de Crivina de pe râul Argeș, locație de unde este transportată prin pompare sau gravitațional către stațiile de tratare de la Arcuda (2 conducte de 10,5 și 9,9 km) și Roșu (canal de 17,6 km). În cele două uzine, apa este adusă la parametrii prevăzuți de lege printr-o serie de operațiuni de coagulare (folosind sulfat de aluminiu), ozonare, filtrare pe nisip și clorinare. De la cele 2 uzine apa este transportată prin intermediul a 16 apeducte (lungime de 140,8 km) către cele 8 stații de pompare: Grozăvești, Sud, Drumul Taberei, Nord, Grivița, Preciziei, Uverturii și Cotroceni.<sup>41</sup> Pe lângă aceste 8 stații, mai există 40 de stații de repompare și 231 de stații

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>38</sup> Direcția de sănătate publică a Municipiului București „Raport de activitate -2010-” p. 28.

<sup>39</sup> Balabaneanu, Amalia, „Peste 1000 de străzi din Capitală nu au apă și canalizare”, 365.ro (21 Iulie 2011), <http://b365.realitatea.net/news/primaria-capitala-a-introdus-apa-si-canalizare-pe-293-de-strazi/>

<sup>40</sup> Sălcianu, Mariana „Cercetări privind gestiunea resursei de apă în Municipiul București” (Teză de doctorat, USAMVB 2009).

<sup>41</sup> Sălcianu, Mariana „Cercetări privind gestiunea resursei de apă în Municipiul București” (Teză de doctorat, USAMVB 2009).

hidrofor care ajută la menținerea unei presiuni optime în sistemul de apeducte.<sup>42</sup> În anul 2008, livrările zilnice de apă au ajuns la 19 m<sup>3</sup>/sec, ceea ce înseamnă un total de 1.637.000 m<sup>3</sup>/zi, volum care nu reușea să acopere necesarul total de 22,3/sec, menținând astfel un deficit de 265.000 m<sup>3</sup>/zi.<sup>43</sup>

Datorită localizării celor 8 stații de pompare și felului în care sunt aranjați cei peste 2000 km<sup>44</sup> ai rețelei de distribuție, aceasta este de tip inelar, având în componență diferite tipuri de conducte (în funcție de perioada când au fost instalate): fontă, oțel, azbociment, premo, PID, PVC.<sup>45</sup> Conform unei evaluări din 2010 a Apa Nova,<sup>46</sup> chiar dacă după 2000 nu au mai fost instalate conducte de acest fel, un procent de 5% este încă reprezentat de cel mai periculos tip de conducte și anume cele din azbociment. Din cauza faptului că acest material conține o serie de materiale cancerigene care se dizolvă în apă, în special azbest, care este clasificat de CE drept agent cancerigen din Clasa 1, a fost interzis spre folosire începând din 2005 (1999/77/CE). Totuși, conform H.G. nr. 734 din iunie 2006, în România a fost permisă utilizarea produselor care conțin azbest până la încheierea ciclului de viață al materialului.<sup>47</sup>

## 4.2 Sistemul de monitorizare a calității apei potabile

Dacă între 1952 și 2002 standardele apei potabile au fost reglementate prin Standarde și Norme de igienă, începând cu 2002 a început procesul de transpunere în legislația națională a Directivei Europene 98/83/CE prin Legea nr. 458/2002 completată cu Legea nr. 311/2004. Standardele actuale de calitate a apei sunt prevăzute în Legea nr. 458/2002 și Legea nr. 311/2004, elaborate în conformitate cu Directiva Europeană 98/83/CE privind calitatea apei destinate consumului uman. Conform Direcției de Sănătate Publică a Municipiului București (DSPMB), principalul obiectiv al reglementărilor privind calitatea apei potabile este de a asigura „protecția sănătății oamenilor împotriva efectelor oricărui tip de contaminare a acesteia, prin asigurarea calității ei de apă curată și sanogenă.”<sup>48</sup> În afară de măsurile preventive care includ monitorizarea fluxului tehnologic prin care apa este adusă la standardele de potabilitate, atât Apa Nova cât și DSPMB realizează în mod periodic testări ale calității apei în diferite puncte din rețea, conform reglementărilor Hotărârea Guvernului nr. 974/15.06.2004.

<sup>42</sup> Sălciuanu, Mariana „Cercetări privind gestiunea resursei de apă în Municipiul București” (Teză de doctorat, USAMVB 2009).

<sup>43</sup> Program de Dezvoltare a Municipiului București 2000-2008. [www.pmb.ro/primarul/prioritati.../90-111.pdf](http://www.pmb.ro/primarul/prioritati.../90-111.pdf)

<sup>44</sup> 2.054,9 km în 2008 ajungând la 2700 km în 2010.

<sup>45</sup> Sălciuanu, Mariana „Cercetări privind gestiunea resursei de apă în Municipiul București” Teză de doctorat, USAMVB 2009.

<sup>46</sup> Margarita Geica, „Aproape 5% din conductele de apă de băut din București conțin substanțe cancerigene” <http://www.ziuaonline.ro/societate/sanatare/aproape-5-din-conductele-de-apa-de-baut-din-bucuresti-contin-substante-cancerigene.html>

<sup>47</sup> Conform unui raport al OMS din anul 2002, datele disponibile la ora actuală nu indică vreun efect advers al ingerării azbestului pe cale orală, deși efectele inhalării substanței sunt binecunoscute și confirmate științific: Organizația Mondială a Sănătății, „Asbestos in Drinking-water”, 2002, [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/asbestos.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/asbestos.pdf), p 8.

<sup>48</sup> Direcția de sănătate publică a Municipiului București „Raport de activitate -2010-” p. 27.

O dată pe lună, Apa Nova ia probe de la 49 de puncte de colectare din cele șase sectoare – puncte convenite împreună cu DSPMB. Majoritatea sunt cișmele publice, dar printre ele figurează și policlinici, școli și benzinării. Cele 49 de puncte fixe de recoltare sunt distribuite astfel încât să acopere în mod uniform teritoriul Bucureștiului și să fie ușor accesibile experților. Buletinul lunar de analiză al Apa Nova include toți parametrii ceruți prin lege: factori bacteriologici (prezența bacteriilor cum ar fi Enterococi sau Escherichia coli), organoleptici și fizico-chimici (miros, gust, culoare, clor rezidual, duritate, ș.a.).<sup>49</sup> Toate probele efectuate în anul 2011 au avut rezultate în parametrii normali. Unul din aspectele pozitive din punct de vedere al transparenței este faptul că Apa Nova postează în format electronic buletinele de analiză la nivelul tuturor punctelor de testare pentru ultimii 2 ani.<sup>50</sup>

Direcția de Sănătate Publică a Municipiului București are un rol de audit al calității apei. Instituția testează aproape zilnic apa la stațiile de tratare și efectuează până la 4.200 de probe de apă din 56 de puncte fixe anual. Din aceste puncte fixe, numai 11 sunt altele decât cele de unde Apa Nova colectează apa pentru testele proprii. Conform raportului de activitate din anul 2010, DSPMB a efectuat 309 probe la stațiile de tratare și 1.534 probe din puncte fixe anul trecut.<sup>51</sup> Toate mostrele s-au încadrat în standardele prevăzute de lege. Totuși, 2 din 42 de testări de pe rețea au identificat nereguli, care au fost semnalate ANB, probele ulterioare încadrându-se în standardele normale. Conform DSPMB, până în septembrie, din probele efectuate în anul 2011, 99,9% au înregistrat rezultate corespunzătoare standardelor, restul având un conținut prea scăzut de clor. În schimb, din 113 testări la instalații private de colectare a apei (separate de rețeaua Apa Nova), 56 au identificat anomalii, conform DSPMB majoritatea găsind o încărcătură bacteriană și/sau caracteristici organoleptice necorespunzătoare. În toate cazurile, după dezinfecție și/sau instalarea de filtre, probele au ieșit normale. O situație mai problematică se înregistrează în cazul fântânilor unde 64 din cele 66 de probe prelevate au ieșit necorespunzătoare (Tabel 5) fie datorită nerespectării distanței față de potențiale surse de infestare (WC-uri) fie datorită unor foraje la mică adâncime.

<sup>49</sup> Apa Nova, „Parametrii analizați”, <http://www.apanovabucuresti.ro/servicii/serviciul-public-de-alimentare-cu-apa/controlul-calitatii-apei-potabile/analiza-apei/parametrii-analizați/> .

<sup>50</sup> „Buletine de analiză a apei” Apa Nova <http://www.apanovabucuresti.ro/buletine-de-analiza-a-apei/>

<sup>51</sup> Direcția de Sănătate Publică a Municipiului București, „Raport de activitate - 2010”, 19 mai 2011, <http://www.dsb.ro/informatiipublice/20110519-raport-activitate-2010.pdf>

**Tabel 5. Rezultatele testărilor realizate de DSPMB în 2010**

|                                                 | a. Stații de<br>tratare | b. Puncte<br>fixe | c. Recoltări<br>apă rețea  | d. Instalații<br>proprii de<br>alimentare cu<br>apă potabilă | e. Puțuri<br>sau fântâni     | f. Izvoare                |
|-------------------------------------------------|-------------------------|-------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Total probe recoltate                           | 309                     | 1534              | 42                         | 113                                                          | 66                           | 2                         |
| Nr. probe<br>necorespunzătoare                  | 0                       | 0                 | 2<br>(4,76%) <sup>52</sup> | 56<br>(49,56%) <sup>53</sup>                                 | 64<br>(96,97%) <sup>54</sup> | 2<br>(100%) <sup>55</sup> |
| Nr. probe cu Clor Rezidual<br>Liber absent      | 0                       | 34<br>(2,22%)     |                            |                                                              |                              |                           |
| Nr. probe cu Clor Rezidual<br>Liber > 0,50 mg/l | 267<br>(86,41%)*        | 0                 |                            |                                                              |                              |                           |

\* restul de 42 au înregistrat valori între 0 și 0,50

### 4.3 Testarea realizată de Centrul pentru Politici Durabile Ecopolis

Chiar dacă, potrivit contractului cu municipalitatea, Apa Nova este responsabilă pentru respectarea standardelor de calitate pentru consumatori, în practică pot apărea complicații din cauza faptului că ANB deține și întreține doar conductele care ajung până la intrarea în blocuri. De restul se ocupă asociațiile de proprietari. Întrucât până în momentul ieșirii de la robinet apa trece prin țevile din bloc, dacă apa de la un robinet de bloc prezintă anomalii la testare, există posibilitatea ca acestea să se datoreze unor deficiențe ale rețelei blocului. Probele prelevate de la puncte fixe de către ANB și DSPMB nu stabilesc în mod categoric calitatea apei de la robinet de care beneficiază bucureștean obișnuit. De aceea, am hotărât să efectuăm noi înșine niște testări, colectând probe direct de la câteva robinete de bloc.

<sup>52</sup> „Probe cu încărcătura bacteriană peste limita admisă, anunțată SC Apa Nova București SA; recoltările ulterioare corespunzătoare” Direcția de sănătate publică a Municipiului București „Raport de activitate – 2010 –” p. 29.

<sup>53</sup> „Majoritatea cu încărcătură bacteriană și/sau caracteristici organoleptice necorespunzătoare. Probele recoltate după dezinfecție și/sau aplicarea de filtre au corespuns normelor. Din totalul celor 113 recoltări de la instalații proprii de alimentare 6 au fost efectuate în cadrul sesizării privind cimitirele (3 dintre acestea fiind necorespunzătoare bacteriologic sau organoleptic).” Direcția de sănătate publică a Municipiului București „Raport de activitate – 2010 –” p. 29.

<sup>54</sup> „Din punct de vedere bacteriologic și/sau organoleptic după dezinfecție și/sau aplicare de filtre probele ulterior recoltate au corespuns normelor. Din totalul celor 66 recoltări efectuate de la puțuri și fântâni un număr de 54 probe (vezi tabel) au fost prelevate în cadrul acțiunii nitrăți de la surse de apă aflate în zone periferice ale capitalei, 53 dintre acestea fiind necorespunzătoare din punct de vedere al încărcăturii bacteriene peste norme și/sau al caracteristicilor organoleptice necorespunzătoare, iar 34 dintre acestea au avut nitrăți peste limita admisă cu valori cuprinse între 51,20 – 124,80 mg/l. Având în vedere riscurile importante privind sănătatea populației determinate de folosirea apei cu caracteristicile necorespunzătoare menționate este necesară continuarea lucrărilor de extindere a rețelelor de apă potabilă și canalizare spre zonele periferice ale capitalei.” Direcția de sănătate publică a Municipiului București „Raport de activitate – 2010 –” p. 29.

<sup>55</sup> „2 probe recoltate – ambele necorespunzătoare din punct de vedere bacteriologic. S-a recomandat afișarea de către Administrația Parcurilor de panouri cu inscripția „apa necorespunzătoare” pentru a se evita folosirea acesteia de populație în scop potabil.” Direcția de sănătate publică a Municipiului București „Raport de activitate – 2010 –” p. 29.

Probele prelevate de echipă au fost depuse la un laborator privat de analiză a calității apei. Am efectuat un total de 10 teste de la 8 robinete de bloc. Probele de la 2 robinete au fost repetate, după ce rezultatele inițiale au ieșit necorespunzătoare cu standardele legale. La setul inițial de 6 puncte de testare, s-a mai adăugat câte unul pentru sectoarele 3 și 5, din care au provenit probele necorespunzătoare. La final, din totalul de 10 probe, 3 au înregistrat anomalii: două dintre acestea fiind din același punct, în două momente diferite. În cel de-al treilea punct de unde s-a prelevat în prima instanță o probă cu rezultate necorespunzătoare, o a doua testare a produs rezultate normale.

Inițial, echipa Ecopolis a selectat câte un robinet din fiecare sector pentru testare. Mostrele de apă de la robinet au fost prelevate după cum urmează: din sectoarele 2 și 6 pe 18 august 2011; din sectoarele 3 și 5 pe 31 august 2011; și din sectoarele 1 și 4 pe 1 septembrie 2011. Probele din sectoarele 2 și 6 au fost predate atât la laboratorul privat cât și la laboratorul Apa Nova. Ambele au plasat calitatea apei în parametrii normali. Pentru restul testelor, am apelat numai la serviciile laboratorului privat. Probele din sectoarele 1 și 4 au ieșit și ele normale. Doar mostrele prelevate pe 31 august din sectoarele 3 și 5 au indicat prezența bacteriilor coliforme și a unei concentrații de fier peste limita admisă.

Conform normelor de sănătate românești (și europene), apa potabilă nu ar trebui să conțină nicio urmă de bacterii coliforme. Acestea nu constituie, de regulă, o cauză propriu-zisă a bolilor. Ele sunt, însă, ușor de detectat în laborator și sunt prezente în numere mari în materiile fecale ale animalelor. În consecință, ele sunt utilizate ca indicatori, atunci când apa este examinată pentru potențialul existenței unor alți patogeni de origine fecală. Conform DSPMB, „cele mai mari riscuri microbiene sunt asociate ingestiei de apă contaminate cu materii fecale de origine umană sau animală. Acestea pot fi surse de germeni patogeni, virusuri, protozoare și helminți.”<sup>56</sup> Proba din sectorul 3 a arătat o concentrație de 10 ufc/100 ml la bacterii coliforme, sugerând un potențial pericol pentru un individ cu sistemul imunitar mai vulnerabil, cum ar fi un copil sau o persoană în vârstă. Proba din sectorul 5, însă, a indicat o concentrație mai mare, de 140 ufc/100 ml. Consumul apei care are *în mod constant* acest nivel de bacterii ar putea implica un pericol și pentru un organism mai rezistent.

La analiza concentrației de fier, proba din sectorul 3 a găsit 210  $\mu\text{g/l}$ <sup>57</sup>, iar cea din sectorul 5 a identificat 467  $\mu\text{g/l}$ .<sup>58</sup> Efectele unei anumite cantități de fier din apă depind de cantitatea ingerată din alte surse, cum ar fi alimentele sau suplimentele alimentare. Un studiu publicat de Organizația Mondială a Sănătății (OMS) estimează că o doză zilnică de fier de 0,4 – 1 mg pe fiecare kilogram din masa totală a corpului nu ar dăuna unui individ sănătos.<sup>59</sup> Așadar, dacă o persoană care cântărește 60 kg ar bea zilnic 2 l de apă de la robinet la o concentrație de fier de 0,467 mg / l, ar ingera aproximativ 0,015 mg / kg -- sub limita indicată de OMS. În același timp, trebuie luat în calcul faptul că ingerăm fier și din alte surse. În 1984 s-a stabilit un standard pentru cantitatea totală de fier ingerată zilnic care este considerată sigură: 0,8 mg/kg din masa totală a corpului. Alocând 10 % apei, studiul OMS concluzionează că o cantitate de 2 mg/l de apă este probabil admisibilă. Aceasta este și valoarea maximă admisă de legislația românească – depășită în probele noastre.

<sup>56</sup> Direcția de Sănătate Publică a Municipiului București, „Raport de activitate - 2010”.

<sup>57</sup> Sau 2,1 mg / l.

<sup>58</sup> Sau 4,67 mg / l.

<sup>59</sup> Organizația Mondială a Sănătății, „Iron in Drinking Water”, aprilie 2008, [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/chemicals/iron.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/chemicals/iron.pdf) (accesat 3 noiembrie 2011).



În urma acestor rezultate inițiale din sectoarele 3 și 5, am hotărât atât să testăm apa de la robinetele respective încă o dată, cât și să luăm probe din alte două apartamente din aceste sectoare. Probele de la al doilea set de robinete din sectoarele 3 și 5 au ieșit în parametrii normali. A doua probă de la robinetul inițial din sectorul 5 a indicat o calitate a apei în standardele prevăzute de lege – fără bacterii coliforme și cu un nivel al fierului sub limită. A doua probă de la robinetul inițial din sectorul 3 nu a mai identificat bacterii coliforme, fierul aflându-se și el în limitele normale. În schimb, laboratorul a identificat un număr excesiv de colonii la 37 °C -- (120, limita legală fiind 20). La 22°C, însă, numărul de colonii era de 20, sub valoarea maximă admisă de 100.

Înainte de concluzii, se impune un cuvânt despre metodologia de testare. Pentru a depune probe la laboratorul Apa Nova, este necesară utilizarea unor recipiente sterile furnizate de către acest laborator. Conform instrucțiunilor de prelevare a apei furnizate de către laborator, apa trebuie lăsată să curgă timp de 4 minute, după care țeava trebuie flambată cu o brichetă. Numai ulterior acestor operațiuni se va lăsa apa să curgă într-o coloană constantă de apă și se vor umple recipientele. Cu toate că și laboratorul privat cere clientului să lase apa să curgă timp de câteva minute înainte de prelevare, acesta nu impune folosirea unor recipiente speciale, fiind suficientă utilizarea unor sticle de apă plată proaspăt desigilate și golite de conținut. Echipa Ecopolis a convenit ca pentru toate probele să lase apa să curgă timp de aproximativ 30 de secunde înainte de prelevare, deși această procedură nu reflectă neapărat modul de consum al unui client obișnuit, care ar putea să își umple un pahar imediat după ce a dat drumul la robinet – mai ales dacă dorește să evite irosirea apei, așa cum este recomandat chiar de către Apa Nova.

Așadar, putem să consumăm apa de la robinet fără grijă? Din păcate, nu există un răspuns clar care să fie valabil pentru toții Bucureștenii. Conform testelor efectuate atât de Apa Nova, cât și de Direcția de Sănătate Publică, apa furnizată consumatorilor respectă standardele legale. Dacă apa care iese de la robinetul fiecăruia este la fel de curată depinde însă și de starea conductelor blocului. Identificarea de anomalii în 3 din 10 probe, adică 30% reprezintă o distanță uriașă față de 99,9% anunțat de DSPMB. Totuși, fără o evaluare sistematică, de mare amploare, a calității apei la robinet, este dificil să estimăm magnitudinea problemei.

Apa Nova București este implicată în diferite campanii de promovare a consumului apei de la robinet, sfătuindu-și totodată clienții să facă acest lucru cu grijă față de mediul înconjurător – evitând irosirea apei și poluarea canalizării. Mai mult, website-ul ANB încurajează consumatorii să se adreseze serviciului clienți dacă au vreo îndoială cu privire la calitatea apei de la robinet: „Dacă aveți îndoieli în privința calității apei potabile, puteți să ne solicitați efectuarea unei analize la 021 207 77 77 sau folosind formularul de contact. Reprezentanții compartimentului nostru de specialitate vor lua legătura cu dumneavoastră pentru prelevarea de probe în vederea analizei, urmând să primiți prin poștă răspunsul scris, însoțit de buletinul de analiză a apei.”<sup>60</sup> Totuși, atunci când un membru al echipei Ecopolis a solicitat o testare la domiciliu, în calitate de client Apa Nova (fără a menționa proiectul de cercetare), reprezentantul ANB a explicat că ar fi, de fapt, necesară o reclamație, care trebuie justificată – un motiv bun sugerat ca exemplu fiind culoarea anormală a apei.

Centrul pentru Politici Durabile Ecopolis consideră că utilizarea apei de la robinet este recomandabilă din prisma protecției mediului înconjurător. Apa de la robinet necesită

<sup>60</sup> Apa Nova București, „Serviciul de analiză a apei provenite din alte surse” <http://www.apanovabucuresti.ro/servicii/serviciul-de-analiza-a-apei-provenite-din-alte-surse/>

un consum mult mai scăzut de energie pentru producție și distribuire. Un studiu recent a analizat ciclul de viață al apei îmbuteliate de la șase companii italiene, luând în calcul consumul de resurse pentru extracția apei, producția sticlelor, îmbuteliere, transport și ulterior eliminarea deșeurilor.<sup>61</sup> Studiul a găsit că impactul ecologic al apei de la robinet este de 300 ori mai mic decât al celei îmbuteliate. Mai mult, apa de la robinet este și mult mai ieftină decât cea îmbuteliată. În orice caz, fiecare client Apa Nova plătește deja pentru epurarea apei evacuate – prin taxa municipală pentru apele uzate – și plătește și pentru apa potabilă în funcție de consum. Având în vedere frecvența cu care autoritățile competente testează apa potabilă, există puține motive pentru a pune sub semnul întrebării calitatea apei din rețea. În plus, industria producătoare de apă îmbuteliată nu a fost lipsită de scandaluri care au reliefat posibilitatea ca apa îmbuteliată să nu îndeplinească mereu parametrii de calitate. Spre exemplu, în anul 2004 compania Coca-Cola a retras 500 000 de sticle de apă îmbuteliată Dasani de pe piața britanică după ce o agenție care monitorizează calitatea produselor de larg consum a descoperit niveluri inacceptabile de bromat în apa Dasani. Ulterior s-a descoperit că producătorul prelua apa comercializată direct de la robinet, dar în cadrul unui proces de purificare în fabrică se produsese niște incidente care au dus la contaminarea acesteia.<sup>62</sup> În 2005, apa „Perla” a fost comercializată fără a fi fost certificată de LAREX, iar în urma unor analize a fost descoperit faptul că aceasta nu se încadra în parametrii legali.<sup>63</sup> În România, în 2005 inspectorii sanitari-veterinari din Brașov au retras de la vânzare un lot de apă minerală infestată cu fecale.<sup>64</sup> Mai mult, spre deosebire de furnizorii publici de apă potabilă, producătorii de apă îmbuteliată nu sunt obligați să publice rezultatele testărilor periodice a calității apei. În consecință, uneori știm chiar mai puține despre apa de la magazin decât despre cea de la robinet.<sup>65</sup>

În schimb, este important de cunoscut măsura în care testările realizate de ANB și autorități sunt relevante. Calitatea apei imediat la ieșirea de pe magistrală (în marea majoritate a celor 49 de puncte) nu este neapărat aceeași cu calitatea apei după ce aceasta a parcurs conductele vechi unui bloc. Conștientizarea acestui factor, precum și realizarea unor proceduri mai facile de testare a calității apei în blocurile cu potențiale probleme ar permite accelerarea investițiilor de înlocuirea a acestor conducte.

## 5. Probleme persistente

În această ultimă secțiune analizăm principalele probleme structurale cu care se confruntă în continuare Municipiul București din punct de vedere al impactului asupra mediului cauzat de sistemele sale de apă și canalizare. În primul rând, pierderile din rețeaua

<sup>61</sup> Stefano Botto, „Tap water vs. bottled water in a footprint integrated approach”, 2009, <http://precedings.nature.com/documents/3407/version/1/files/npre20093407-1.pdf>.

<sup>62</sup> San Terra Aqua, Deutsche Welle Online, „Coca-Cola Nixes Expansion Plan after Water Scandal”, (25 martie 2004) <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1151532,00.html>.

<http://www.mondonews.ro/San-Terra-Aqua-se-numeste-apa-minerala-infestata-cu-fecale-si-vanduta-in-supermarketuri-id-35983.html>

<sup>63</sup> <http://www.hotnews.ro/stiri-arhiva-1242787-apa-minerala-perla-este-comercializata-fara-avize.htm>

<sup>64</sup> <http://www.sursadestiri.ro/brasov-inspectorii-sanitar-veterinari-au-retras-de-pe-piata-apa-plata-cu-streptococi-s567558668.html>

<sup>65</sup> Environmental Working Group, „Bottled Water Quality Investigation: 10 Major Brands, 38 Pollutants”, (octombrie 2008), <http://www.ewg.org/reports/BottledWater/Bottled-Water-Quality-Investigation>.

de apă a Municipiului București continuă să rămână la nivelul unei țări subdezvoltate. În al doilea rând, chiar dacă la momentul finalizării acestui studiu Stația de Epurare de la Glina a fost în sfârșit inaugurată, acest lucru s-a produs cu mari întârzieri, iar finalizarea celei de-a doua faze va fi marcată probabil de alte întârzieri. În al treilea rând, Municipiul București este în continuare codaș în privința progresului pregătirii accesării fondurilor prevăzute prin POS Mediu Axa prioritară 1: „Extinderea și modernizarea sistemelor de apă/apă uzată.” Nu în ultimul rând, conform unei evaluări din 2008, poluatorii industriali continuau să deverseze ape reziduale cu concentrații peste limitele admise.

### 5.1 Pierderile de apă

Deși la nivel global, cea mai mare cantitate de apă este irosită prin practici ineficiente de agricultură<sup>66</sup>, pierderi considerabile se înregistrează și în sistemele sanitare și de aprovizionare a orașelor. Dacă la nivel mondial, între 20 și 50 % din cantitatea de apă pompată către orașe nu ajunge la căminele cetățenilor din cauza instalațiilor defectuoase<sup>67</sup>, în Europa procentul se apropie de zero. În România, din cantitatea totală de apă potabilă distribuită, se pierde aproximativ 41% din cauza uzurii instalațiilor de captare, pompare și distribuție.<sup>68</sup> În București, 47% din apă se pierde în drum către robinet<sup>69</sup>. Cetățenii plătesc pentru aceste scăpări de două ori: prima oară prin taxe sau prin factura de întreținere, iar a doua oară prin faptul că aceste resurse nu mai pot fi recuperate. Așa cum explică o expertă mondială în problematica apei, „apa nu poate fi creată, ea poate fi doar administrată”<sup>70</sup>.

### 5.2 Finalizarea Stației Glina

Managementul apei uzate este probabil aspectul cel mai deficitar în România. Până toamna lui 2011, Bucureștiul a fost singura capitală din Uniunea Europeană lipsită de o stație de epurare a apei evacuate. În conformitate cu avizul nr. 275/2004 emis de către Administrația Națională „Apele Romane” pentru „Finalizarea și modernizarea Stației de Epurare a Municipiului București”, erau prevăzute 2 faze de execuție: „Faza 1: 2005-2009, lucrări la prima linie de epurare (extindere și reabilitare), cu un debit de 10 m<sup>3</sup>/s; Faza 2: 2010-2013: completarea și mărirea capacității de epurare prin construirea unei noi linii de 8 m<sup>3</sup>/s și a unui incinerator de nămol”<sup>71</sup>. Cu fonduri nerambursabile de la Uniunea Europeană (59%), împrumuturi de la Banca Europeană de Investiții (27%) și Banca

<sup>66</sup> McKinsey & Company (cu IFC, The Coca-Cola Company, Barilla, New Holland Agriculture, Nestlé, SABMiller plc, Standard, Chartered Bank and Syngenta AG), „Charting our Water Future”, 2009 [http://www.2030waterresourcesgroup.com/water\\_full/Charting\\_Our\\_Water\\_Future\\_Final.pdf](http://www.2030waterresourcesgroup.com/water_full/Charting_Our_Water_Future_Final.pdf), p. iv.

<sup>67</sup> Stephen Leahy, „Peak water has already come and gone”. Accesibil la: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=54957>

<sup>68</sup> Magdalena Tănăsescu, „România are pierderi de apă potabilă de 41 la sută”, *România Liberă* (17 iulie 2008), <http://www.romaniailibera.ro/actualitate/eveniment/romania-are-pierderi-de-apa-potabila-de-41-la-suta-129853.html>

<sup>69</sup> INSSE, Comunicat de Presa nr. 145 din 16 iulie 2008, Accesibil la: <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/listaArhivaCom.ro.do>

<sup>70</sup> Stephen Leahy, „Peak water has already come and gone”. Accesibil la: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=54957>

<sup>71</sup> „Stația de epurare a apelor uzate orășenești.” [www.rowater.ro/.../Campanii/Material%20GLINA%20\(SGA%20BUC\).pdf](http://www.rowater.ro/.../Campanii/Material%20GLINA%20(SGA%20BUC).pdf)

Europeana pentru Reconstrucție și Dezvoltare (11%), precum și din fonduri de la bugetul de stat (3%), Primăria Municipiului București a investit deja 100 milioane de euro în stație. În anul 2009, printr-o altă serie de acte adiționale, s-a hotărât atât preluarea Stației de Epurare a Apei Urbane Glina de către Apa Nova după finalizarea lucrărilor, cât și implicarea concesionarului în finalizarea lucrărilor din faza întâi a amenajării stației.<sup>72</sup>

Stația de la Glina a fost inaugurată inițial în 2010, numai pentru a fi închisă imediat dată fiind lipsa unor facilități pentru depozitarea nămolului ce rezultă din filtrarea apei,<sup>73</sup> fiind ulterior re-inaugurată pe 10 octombrie 2011. Dacă, odată cu finalizarea primei faze, Stația Glina poate epura 55% din debitul de apă deversată de București, termenul de finalizare a celei de-a doua faze este incert.

### 5.3 Accesarea fondurilor POS Mediu

Așa cum era de așteptat, din cele 44 de proiecte prevăzute în cadrul acestei axe, pentru Consiliul General al Municipiului București era avută în vedere implementarea celui mai mare proiect de extindere și reabilitare a infrastructurii de apă și apă uzată, cu o valoare totală de 353,600,000 Euro (contribuția UE fiind de 149,118,560 Euro). Din păcate, conform situației implementării proiectelor din portofoliu *Programului Operațional Sectorial Mediu*, în cadrul Axei prioritare 1: „Extinderea și modernizarea sistemelor de apă/ apă uzată,” la data de 15.02.2011, din cele 42 de proiecte în diferite stadii<sup>74</sup>, proiectul pentru *Extinderea și reabilitarea infrastructurii de apă și apă uzată din București* era printre singurele două<sup>75</sup> care se aflau „în pregătire” restul fiind în faze mai avansate.<sup>76</sup>

### 5.4 Apele reziduale industriale

La nivelul Municipiului București, cei aproximativ 700 de consumatori industriali descarcă ape industriale în sistemul de canalizare care reprezintă aproximativ 25% din debitul total. Din punct de vedere al evacuării de ape reziduale industriale care depășesc normele UE, dintr-un total de 195 de agenți industriali care au primit derogări de 4-8 ani prin tratatul de Aderare la UE, doar 8<sup>77</sup> se aflau localizate în București, procent foarte mic ținând cont de ponderea Bucureștiului în PIB-ul României (aprox. 20%). De asemenea, conform unei evaluări din 2008, chiar dacă mulți consumatori industriali deversau ape cu concentrații ce depășesc maximul admis (pentru care sunt aplicate amenzi), conform acestei evaluări, concentrațiile măsurate pe principalii parametri pentru care au fost înregistrate depășiri nu puteau duce la o suprasolicitare a viitorului sistem de epurare de la stația Glina.<sup>78</sup> Din păcate, datele limitate accesibile pe acest subiect, precum și lipsa

<sup>72</sup> Apa Nova, „Contractul de Concesiune”, <http://www.apanovabucuresti.ro/companie/cine-suntem/contractul-de-concesiune/>

<sup>73</sup> „Evenimentul Zilei: Stația de epurare Glina închisă după inaugurare”, (15 ianuarie 2010), <http://www.green-report.ro/stiri/pevenimentul-zilei-statia-de-epurare-de-la-glina-inchisa-dupa-inaugurarep>

<sup>74</sup> La 2 nu începuse nici stagiul de pregătire a proiectului.

<sup>75</sup> Alături de Caraș-Severin.

<sup>76</sup> În finalizare, Aprobate, transmise către CE.

<sup>77</sup> Până la 31 decembrie 2010 (3 din 49 agenți economici): S.C. PROTAN S.A. – Popești Leordeni – Ilfov (activitate principală 6.5).

<sup>78</sup> „Stația de epurare a apelor uzate orășenești” [www.rowater.ro/.../Campanii/Material%20GLINA%20\(SGA%20BUC\).pdf](http://www.rowater.ro/.../Campanii/Material%20GLINA%20(SGA%20BUC).pdf)

unei evaluări mai recente, fac imposibilă o evaluare a gradului în care poluarea industrială a apei reprezintă o problemă semnificativă la nivelul Municipiului București.

## Concluzii și recomandări

Analiza calității funcționării și a impactului asupra mediului produs de sistemul de apă și canalizare al Bucureștiului ne oferă rezultate mixte. Pe de o parte, calitatea apei livrată prin sistemul de distribuție îndeplinește standardele de calitate legale. Pe de altă parte, testarea calității apei la robinet a relevat o serie de anomalii, aspect care relevă potențialul de contaminare a apei potabile datorită conductelor necorespunzătoare din rețelele de distribuție ale blocurilor. Nu în ultimul rând, planurile de extindere a rețelei de apă și canalizare sunt întârziate semnificativ față de obligațiile asumate prin contractul de cesionare a rețelei de apă și canalizare.

Dacă înainte de deschiderea stației de epurare Glina, regiunea București-Ilfov avea cel mai redus procent de epurare din țară (doar 9% din totalul apei deversate), odată cu inaugurarea primei etape a stației, situația s-a ameliorat. Totuși, în momentul de față nu există o evaluare la zi a impactului produs de poluatorii industriali care deversează ape cu concentrații de poluanți peste limitele admise. Astfel, până la finalizarea și celei de-a doua etape, Bucureștiul continuă să reprezinte un poluator al apelor de suprafață. De asemenea, implementare proiectului prevăzut prin POS Mediu pentru București este într-o întârziere semnificativă în momentul de față.

În acest context, în scopul ameliorării rapide a situațiilor problematice, pe baza concluziilor studiului au fost avansate o serie de propuneri.

1. Este nevoie de un program de evaluare sistematică a stării sistemelor de distribuție a apei din interiorul blocurilor. **Apa Nova să facă teste nu doar în puncte fixe, ci și aleatoriu în diverse alte puncte, în special la robinetul consumatorilor.**
2. **Legislația să oblige asociațiile de proprietari, sub sancțiunea amenzilor, să schimbe conductele în cazul în care se dovedește că alterează calitatea apei potabile.**
3. Inițierea unui program prin care asociațiile de locatari să fie susținute în efortul de înlocuire rapidă a instalațiilor neconforme.
4. Este necesară realizarea unui efort de promovare a consumului de apă potabilă care să pună accent pe diferența enormă de preț între cele două tipuri de apă, și să ajute la conștientizarea publicului a impactului asupra mediului de către apa îmbuteliată.
5. Trebuie crescută presiunea asupra factorilor responsabili pentru accelerarea implementării proiectelor de investiții care să ducă la finalizarea la timp a planurilor de extindere a rețelei de apă potabilă și de canalizare, asigurarea cât mai rapidă a capacității maxime la stația de epurare Glina și utilizarea corespunzătoare a Taxei Municipale pentru Apă Uzată (pentru achitarea împrumuturilor pentru Glina). Minimizarea scurgerilor din rețea este esențială, pentru a tăia din costurile suportate de consumator și pentru a diminua irosirea apei.

# BIBLIOGRAFIE

## CAPITOLUL 1

United Nations, A Guide to Greenhouse Gas Emission Reduction in UN Organizations, Accesat la: [http://www.greeningtheblue.org/sites/default/files/A\\_summary\\_guide\\_to\\_emission\\_reduction\\_in\\_the\\_UN.pdf](http://www.greeningtheblue.org/sites/default/files/A_summary_guide_to_emission_reduction_in_the_UN.pdf)

"DIRECTIVA 2001/81/EC A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI," n.d.

Doppelt, Bob, Ezra M. Markowitz, and Climate Leadership Initiative. 2009. „Reducing Greenhouse Gas Emissions through Behavioral Change: An Assessment of Past Research on Energy Use, Transportation and Water Consumption.”

Municipal Association of Victoria. 2010. „The Victorian Local Government Guide to Reducing Carbon Emissions”. Mystique Print Pty Ltd, <https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/handle/1794/8373>

Resurse internet

[http://www.anpm.ro/directiva\\_200387ce\\_privind\\_schema\\_de\\_comercializare\\_a\\_certificatelor\\_de\\_emisii\\_de\\_ges-140](http://www.anpm.ro/directiva_200387ce_privind_schema_de_comercializare_a_certificatelor_de_emisii_de_ges-140)

[http://www.anpm.ro/directiva\\_200387ce\\_a\\_parlamentului\\_european\\_i\\_a\\_consiliului4\\_a\\_instituit\\_un\\_sistem\\_de\\_comercializare\\_a\\_cotelor\\_de\\_emisie\\_de\\_gaze\\_cu\\_efect\\_de\\_sera\\_in\\_cadrul\\_comunitatii\\_sistemul\\_comunitar\\_pentru\\_a\\_prom-170](http://www.anpm.ro/directiva_200387ce_a_parlamentului_european_i_a_consiliului4_a_instituit_un_sistem_de_comercializare_a_cotelor_de_emisie_de_gaze_cu_efect_de_sera_in_cadrul_comunitatii_sistemul_comunitar_pentru_a_prom-170)

[http://www.mmediu.ro/protectia\\_mediului/schimbari\\_climatice/2\\_Pachet/directiva\\_2008\\_101\\_RO.pdf](http://www.mmediu.ro/protectia_mediului/schimbari_climatice/2_Pachet/directiva_2008_101_RO.pdf)

[http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/05/2012-05-17\\_Directiva\\_1999\\_31.pdf](http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/05/2012-05-17_Directiva_1999_31.pdf)

<http://www.lexex.ro/Decizia-409-2009-94632.aspx>

<http://www.lexex.ro/Legea-162-2013-126964.aspx>

[http://www.emissions-euets.com/attachments/214\\_ccs%20directive.pdf](http://www.emissions-euets.com/attachments/214_ccs%20directive.pdf)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_for\\_goods/motor\\_vehicles/interactions\\_industry\\_policies/mi0046\\_ro.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/motor_vehicles/interactions_industry_policies/mi0046_ro.htm)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=RO&t=PDF&f=PE%20106%202013%20INIT>

[http://www.iata.org/pressroom/facts\\_figures/fact\\_sheets/pages/environment.aspx](http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/pages/environment.aspx)

[http://ro.termwiki.com/EN:carbon\\_intensity](http://ro.termwiki.com/EN:carbon_intensity)

[http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/10/2012-10-05-Strategia\\_NR-SC.pdf](http://www.mmediu.ro/beta/wp-content/uploads/2012/10/2012-10-05-Strategia_NR-SC.pdf)

[http://www.minind.ro/energie/strategia\\_energetica\\_a\\_romaniei\\_2007\\_2020.pdf](http://www.minind.ro/energie/strategia_energetica_a_romaniei_2007_2020.pdf)

[http://www.cdep.ro/proiecte/2008/100/70/9/leg\\_pl179\\_08.pdf](http://www.cdep.ro/proiecte/2008/100/70/9/leg_pl179_08.pdf)

[http://mmediu.ro/new/wp-content/uploads/2014/01/2014-01-28\\_SNGD\\_HG\\_870\\_2013.pdf](http://mmediu.ro/new/wp-content/uploads/2014/01/2014-01-28_SNGD_HG_870_2013.pdf)

[http://www.mmediu.ro/organizare/upp/manuale\\_ghiduri/ghid\\_SGG\\_politici%20publice.pdf](http://www.mmediu.ro/organizare/upp/manuale_ghiduri/ghid_SGG_politici%20publice.pdf)

<http://www.investopedia.com/terms/p/path-dependency.asp>

[http://www.ce-re.ro/upload/hg\\_775\\_2005.pdf](http://www.ce-re.ro/upload/hg_775_2005.pdf)

[http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act?ida=58311](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act?ida=58311)

<http://www.mcsi.ro/Minister/Despre-MCSI/Unitatea-de-Politici-Publice/Cadrul-juridic/HG1361-2006>

<http://www.lexex.ro/Legea-219-2010-108607.aspx>

## CAPITOLUL 2

Abrahamase, W., Steg, L., Vlek, C. & Rothengatter, T. (2007). „The effect of tailored information, goal setting, and tailored feedback on household energy use, energy-related behaviors, and behavioral antecedents”. *Journal of Environmental Psychology*, 27, 265-276.

Department of the Environment and Heritage. (2005). *Evaluation of Australian TravelSmart projects in the ACT, South Australia, Queensland, Victoria, and Western Australia 2001-2005*. Australia: Australian Greenhouse Office.

Doppelt, Bob, Ezra M. Markowitz, and Climate Leadership Initiative. (2009). „Reducing Greenhouse Gas Emissions through Behavioral Change: An Assessment of Past Research on Energy Use, Transportation and Water Consumption.”

Foxx, R. M., & Hake, D. F.(1977) „ Gasoline conservation: a procedure for measuring and reducing the driving of college students”. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 10, 61-74.

Gaskell G., Ellis, P., & Pike, R. (1982). *The energy literate consumer: the effects of consumption feedback and information on beliefs, knowledge and behaviour*. Dept of Social Psychology, LSE

Gardner, G.T. & Stern, P.C. (2008). „The short list: The most effective actions U.S. households can take to curb climate change. *Environment*, Sep/Oct.

Kurz, T., Donaghue, N., & Walker, I. (2005). „Utilizing a social-ecological framework to promote water and energy conservation: A field experiment”. *Journal of Applied Social Psychology*, 35, 1281-1300.

McMakin, A.H., Malone, E.L., & Lundgren, R.E. (2002). „Motivating residents to conserve energy without financial incentives”. *Environment and Behavior*, 34, 848-863.

Prochaska, J.O., Norcross, J.C., & Diclemente, C.C. (1994). *Changing for Good*. New York: HarperCollins Publishers.

Schultz, P. W., Nolan, J. M., Cialdini, R. B., Goldstein, N. J., & Griskevicius, V. (2007). „The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms”. *Psychological Science*, 18, 429-433

Seligman, C., Darley, J.M. & Becker, L.J. (1978). „Behavioral approaches to residential energy conservation”. *Energy and Buildings* 1, 325-337. Siero, S., Boon, M., Kok, G. & Siero, F. W. (1989). „Modification of driving behavior in a large transport organization: a field experiment”. *Journal of Applied Psychology*, 74, 417-423.

Staats, H., Harland, P., & Wilke, H.A.M. (2004). „Effecting durable change: A team approach to improve environmental behavior in the household”. *Environment and Behavior*, 26, 341-367

- Thogersen, J. & Moller, B. (2008). „Breaking car use habits: The effectiveness of a free one-month travelcard”. *Transportation*, 35, 329-345.
- Winett, R.A., Leckliter, I.N., Chinn, D.E., Stahl, B., Love, S.Q. (1985). „Effects of television modeling on residential energy conservation”. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 18, 33-44.
- Winett, R.A., Neale, M.S. & Cannon Grier, H. (1979). „Effects of self-monitoring and feedback on residential electricity consumption”. *Journal of Applied Behavior Analysis*, 12, 173-184.

## CAPITOLUL 3

- ADR Centru, „Analiza Emisiei de Gaze La Nivelul Regiunii Centru.” Accessed February 19, 2014. [http://www.adrcentru.ro/Document\\_Files/ADStudiiRegionale/00000022/pxdan\\_Analiza%20%20emisiiilor%20de%20gaze%20cu%20efect%20de%20ser%C4%83%20la%20nivelul%20Regiunii%20Centru%20%C3%AEn%20contextul%20schimb%C4%83rilor%20climatice.pdf](http://www.adrcentru.ro/Document_Files/ADStudiiRegionale/00000022/pxdan_Analiza%20%20emisiiilor%20de%20gaze%20cu%20efect%20de%20ser%C4%83%20la%20nivelul%20Regiunii%20Centru%20%C3%AEn%20contextul%20schimb%C4%83rilor%20climatice.pdf).
- „Capitalising on the Business Opportunity.” Accessed February 19, 2014. [http://www.climatechangebusinessforum.com/guide/english/files/GHG\\_guide-english-web-final.pdf](http://www.climatechangebusinessforum.com/guide/english/files/GHG_guide-english-web-final.pdf).

## CAPITOLUL 4

- Anexa I a Directivei 2003/96/EEC. Accesibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>
- OECD, *Taxation Innovation and the Environment* (OECD, Paris, 2010), 33.
- Eurostat, *Taxation trends in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009)
- European Environmental Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy Market-based instruments in Europe*, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006), 5.
- OECD, *The Political Economy of Environmentally Related Taxes* (OECD, Paris, 2006), 23.
- European Environmental Agency. *GHG trends and projections in Romania*. Disponibil la: [www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2009.../file](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2009.../file)
- CEROPE, *Taxele de mediu în România*, Studiu elaborat de în cadrul Programului Phare RO 2003/005-551.02.03. Disponibil la: [www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf](http://www.cnp.ro/user/repository/b283ade0ca497fef28b9.pdf), 2.
- Hotararea nr. 82 din 5 februarie 2010 privind aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli pe anul 2010 al Fondului pentru mediu și al Administrației Fondului pentru Mediu, precum și a Listei programelor finanțate din Fondul pentru mediu in anul 2010. Disponibil la: [http://www.afm.ro/main/info\\_stuf/hotarare82-2010\\_aprobare\\_buget2010.pdf](http://www.afm.ro/main/info_stuf/hotarare82-2010_aprobare_buget2010.pdf)



## CAPITOLUL 5

Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă a României, [http://www.mmediu.ro/protectia\\_mediului/dezvoltare\\_durabila/new\\_page\\_6.htm](http://www.mmediu.ro/protectia_mediului/dezvoltare_durabila/new_page_6.htm), ultima accesare Iunie 2011

United Nations, Glossary of Environment Statistics, Studies in Methods, Series F, No. 67, (United Nations, New York, 1997).

Institutul Național de Statistică, „Cheltuielile pentru protecția mediului în anul 2009”, Comunicat de presă nr. 222 din 15 octombrie 2010.

Eurostat, Environmental expenditure statistics 2, General Government and Specialised Producers data collection handbook, Eurostat Methodologies and Working Papers, (Eurostat, CE).

<http://www.posmediu.ro/prezentare>, site oficial al Autorității de Management pentru POS Mediu, ultima accesare Iunie 2011

KPMG: EU Funds in Central and Eastern Europe Progress report 2007–10, disponibil la <http://www.kpmg.com/HU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Pages/EUFundsInCentralandEasternEurope%E2%80%9310.aspx>, ultima vizită Iunie 2011

Lege nr. 73 din 4 mai 2000 privind Fondul pentru Mediu, disponibilă la adresa: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act?ida=24462](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act?ida=24462), ultima accesare Iunie 2011

Nota de fundamentare - H.G. nr. 317/20.03.2003, disponibilă la [http://www.gov.ro/nota-de-fundamentare-h-g-nr-317-20-03-2003\\_\\_l1a82529.html](http://www.gov.ro/nota-de-fundamentare-h-g-nr-317-20-03-2003__l1a82529.html), ultima accesare Iunie 2011

## CAPITOLUL 6

Strategia Națională de Dezvoltare Durabilă a României, [http://www.mmediu.ro/protectia\\_mediului/dezvoltare\\_durabila/new\\_page\\_6.htm](http://www.mmediu.ro/protectia_mediului/dezvoltare_durabila/new_page_6.htm), ultima accesare Iunie 2011

Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Environmental\\_protection\\_expenditure](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_protection_expenditure), site oficial al Eurostat, ultima accesare Iunie 2011

## CAPITOLUL 7

Asociația Salvați Dunărea și Delta, 2010 „Provocări generate de planurile de management al deșeurilor Studiu de caz județul Argeș,” Raport realizat în cadrul proiectului *Salvează râul Argeș*, [http://www.salvatidelta.ro/index.php?option=com\\_content&task=view&id=433&Itemid=83](http://www.salvatidelta.ro/index.php?option=com_content&task=view&id=433&Itemid=83), ultima accesare Iulie 2011

Pop, Daniel, Stănuș, Cristina, Suciu, Ana-Maria, 2007, „Asociația de Dezvoltare Intercomunitară. Efecte probabile și soluții posibile,” Material realizat de Asociația Centrul pentru Politici Publice în cadrul proiectului „Bună guvernare locală prin dezbateri publice asupra formării asociațiilor de dezvoltare intercomunitare,” <http://www.cenpo.ro/cenpo/Carți/Asociatia-de-dezvoltare-intercomunitara.html>, ultima accesare Iulie 2011.

- Tratatul de Aderare a Bulgariei și României la UE, <http://www.europeana.ro/comunitar/tratate/tratatul%20de%20aderare%20al%20romaniei%20la%20ue.htm>, ultima accesare Iulie 2011
- Directiva Consiliului 1999/31/CEE din 26 Aprilie 1999 privind rampele de gunoi, [http://www.mmediu.ro/legislatie/acte\\_normative/gestiune\\_deseuri/Directiva1999\\_31.pdf](http://www.mmediu.ro/legislatie/acte_normative/gestiune_deseuri/Directiva1999_31.pdf), ultima accesare Iulie 2011
- Programul Operațional Sectorial de Mediu 2007-2013, Guvernul României, Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, p. 72, [http://www.fonduri-structurale.ro/Document\\_Files//mediu/00000029/g71qf\\_POS\\_Mediu\\_RO.pdf](http://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files//mediu/00000029/g71qf_POS_Mediu_RO.pdf), ultima accesare Iulie 2011
- Legea 51/2006, Legea serviciilor comunitare de utilități publice, [http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea\\_servicii\\_comunitare\\_utilitate.php](http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_servicii_comunitare_utilitate.php), ultima accesare Iulie 2011
- Ghidul Solicitantului Axa Prioritară 2, AM POS Mediu, p.13, <http://www.posmediu.ro/axaprioritara2>, ultima accesare Iulie 2011
- Noaptea, George, Ciprian Dumitru: „Proiecte Europene, sabotate de Finanțe”, [http://www.monitorulvn.ro/monitorul\\_de\\_vrancea-2-93491.htm](http://www.monitorulvn.ro/monitorul_de_vrancea-2-93491.htm), 3.08.2010
- ANRMAP, Raport activitate 2010, [http://www.anrmap.ro/PDF/interes%20public/rapoarte%20activitate/Raport%20ANRMAP\\_2010.pdf](http://www.anrmap.ro/PDF/interes%20public/rapoarte%20activitate/Raport%20ANRMAP_2010.pdf), ultima accesare Iulie 2011
- Cucinschi, Raluca: „Case Study on the Deficiencies and Difficulties of Project Management since the Promotion Stage of Integrated Waste Systems”, în *Journal of Knowledge and Economics*, Issue no. 4, 2011, <http://www.scientificpapers.org/scientific-papers/economics/>

## CAPITOLUL 8

- Administrația Națională „Apele Române”. *Informație de presă, Ziua Mondială a Apei 2011* (22 martie 2011) <http://www.rowater.ro>.
- Apa Nova, *Contract de concesiune*, <http://www.apanovabucuresti.ro/!res/fls/contract-de-concesiune.pdf>.
- Apa Nova. *Parametrii analizați*. <http://www.apanovabucuresti.ro/servicii/serviciul-public-de-alimentare-cu-apa/controlul-calitatii-apei-potabile/analiza-apei/parametrii-analizati/>.
- Apa Nova, *Un pic de istorie*, <http://www.apanovabucuresti.ro/companie/cine-suntem/un-pic-de-istorie/>.
- Balabaneanu, Amalia. „Peste 1000 de străzi din Capitală nu au apă și canalizare”. 365.ro 21 Iulie 2011. <http://b365.realitatea.net/news/primaria-capitala-a-introdus-apa-si-canalizare-pe-293-de-strazi/>.
- Culture Pass. *Istoria alimentării cu apă a orașului București*. <http://www.culture-pass.ro/history-hit-nr-1/istoria-alimentarii-cu-apa-a-orasului-bucuresti-1859.html>.
- Direcția de Sănătate Publică a Municipiului București. *Raport de activitate – 2010*. 19 mai 2011, <http://www.dsb.ro/informatiipublice/20110519-raport-activitate-2010.pdf> (accesat 1 noiembrie 2011).

- Earhardt, David, Melissa Rekas, and Martina Tonizzo. *Viewpoint: Water în Bucharest – A Utility's Efficiency Gains under a Concession*. World Bank, 2011, <http://water.worldbank.org/water/node/83669>.
- Evenimentul Zilei. *Stația de epurare Glina închisă după inaugurare*, 15 ianuarie 2010, <http://www.green-report.ro/stiri/pevenimentul-zilei-statia-de-epurare-de-la-glina-inchisa-dupa-inaugurarep>.
- Leahy, Stephen. „Peak water has already come and gone”. *The Guardian* (23 martie 2011). <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/mar/23/peak-water>.
- Organizația Mondială a Sănătății. *Iron in Drinking Water*. aprilie 2008, [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/chemicals/iron.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/chemicals/iron.pdf) (accesat 3 noiembrie 2011).
- Rotariu,Victor. Români plătesc degeaba apă de 550 de milioane de le”. *Gândul* (16 iulie 2008), <http://www.gandul.info/news/romanii-platesc-degeaba-apa-de-550-de-milioane-de-lei-2787603>.
- Specter, Michael. „The Last Drop”. *The New Yorker* 23 octombrie 2006. [http://www.newyorker.com/archive/2006/10/23/061023fa\\_fact1#ixzz1U26ALBjp](http://www.newyorker.com/archive/2006/10/23/061023fa_fact1#ixzz1U26ALBjp).
- Tănăsescu, Magdalena. „România are pierderi de apă potabilă de 41 la sută”. *România Liberă* 17 iulie 2008) <http://www.romanialibera.ro/actualitate/eveniment/romania-are-pierderi-de-apa-potabila-de-41-la-suta-129853.html>.
- „Românii consumă un litru de apă dar plătesc doi”, *111.ro*. <http://www.111.ro/noutati/31/romanii-consuma-un-litru-de-apa-dar-platesc-doi>.